

UNIVERSITE DE PARIS -:- FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA GRÈCE

D'APRÈS LA

CONSTITUTION RÉPUBLICAINE

DU

29 SEPTEMBRE 1925

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 27 mai 1927, à 14 heures

PAR

ALEXANDRE DJIRAS

JURY

Président : M. GIDEL, *professeur*

Suffragants : MM. BASDEVANT, *professeur*

LE FUR, *professeur*

LIBRAIRIE PICART

59, Boulevard Saint-Michel

PARIS

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'Organisation politique de la Grèce

D'APRÈS LA

Constitution républicaine

DU

29 Septembre 1925



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554634_0047

L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA GRÈCE

D'APRÈS LA

CONSTITUTION RÉPUBLICAINE

DU

- 29 SEPTEMBRE 1925 -

*Thèse pour le Doctorat en Droit
(sciences politiques et économiques)
présentée et soutenue le 27 mai 1927, à 14 heures*

PAR

ALEXANDRE C. DJIRAS

JURY

Président : M. GIDEL

Suffragants : MM. BASDEVANT
LE FUR

PARIS

LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE, 45

1927

A LA MEMOIRE DE MON PERE

A MA MERE

A MES FRERES



INTRODUCTION

« Une des plus grandes illusions qu'on puisse avoir en politique, c'est de croire qu'on a bâti pour l'éternité ».

(J. BAINVILLE, Hist. de France, Ch. XIX.)

L'épilogue désastreux de l'expédition des armées grecques en Asie-Mineure (1921-1922) avait porté un coup terrible au prestige de la royauté. En septembre 1922, l'armée et la flotte insurgées, dictaient leurs volontés au monarque. L'Assemblée Nationale était dissoute, Constantin I^{er} abdiquait en faveur de son fils Georges II, et le mois suivant, le comité insurrectionnel, que dirigeait le colonel Plastiras, s'installait à Athènes, tandis que sous sa tutelle, le colonel Gonatas formait le ministère. En vain le colonel Djiras tenta-t-il, au mois d'octobre 1923, de renverser le joug du comité insurrectionnel. L'échec de cette tentative ne fit que précipiter la marche des événements.

La royauté, déjà bien compromise, le fut plus encore après les élections qui eurent lieu le 16 décembre 1923, qui furent un triomphe pour les libéraux et les républicains. Le 18 du même mois, Georges II prenait à son tour le chemin de l'exil, et l'on peut dire que, dès ce jour, les destinées de la Grèce étaient d'ores et déjà liées au sort de la République.

Issue de cette consultation décisive, la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes se réunit à Athènes le 2 janvier 1924. Elle décrétait, le 25 mars, la déchéance définitive de la dynastie danoise des Glucksbourg, et proclamait la République.

Dans le but de donner à la Grèce une constitution conforme au nouveau régime, une commission de quarante membres fut chargée de rédiger un projet qui servirait de base aux discussions de l'Assemblée. La Commission constitutionnelle fit diligence ; l'Assemblée, par contre, se montra moins expéditive : en juin 1925, sur les cent vingt-cinq articles que comportait le projet de la Commission, l'Assemblée en avait à peine voté quarante. Ces lenteurs l'amènèrent à prendre

une décision héroïque, certes, mais qui ne laissait pas d'être désinvolte. Elle nomma une nouvelle commission de trente membres et lui délégua ses pouvoirs constitutants, se réservant le droit de ratifier les travaux de cette deuxième Commission, lors de sa prochaine réunion.

Le 11 septembre, la Commission des Trente remettait au Gouvernement, le texte complet de la Constitution. Le Président du Conseil, général Pangalos, chargeait alors quatre membres de son ministère, de porter à ce texte les modifications qu'ils jugeraient nécessaires. Enfin, après tant de vicissitudes, le texte de la Constitution Républicaine, si curieusement achevé, était promulgué par édition spéciale du Journal du Gouvernement en date du 29 Septembre 1925.

La Constitution avait à peine vu le jour, que le Gouvernement prononçait la dissolution de l'Assemblée Nationale. De nouvelles élections furent annoncées, que des raisons de « haute politique » ajournèrent de mois en mois, lorsque le 4 Janvier 1926, le général Pangalos, jetant le masque, se proclama dictateur.

Mais la dictature a vécu, et la Grèce semble rentrer depuis quelques mois dans les voies de la légalité. Toujours est-il que la Constitution du 29 Septembre 1925 n'a point été appliquée.

S'il est difficile de présager de l'avenir, on peut toutefois affirmer d'une façon certaine, que la Constitution Républicaine renferme nombre d'idées destinées à lui survivre. Il en est ainsi, par exemple, du principe des deux Chambres, qui a été pendant longtemps l'objet des préoccupations constantes du législateur constituant, et qui paraît répondre à une conviction politique de la Grèce actuelle. Et même en supposant que rien de la Constitution Républicaine ne résiste à l'assaut du temps, son étude n'en présenterait pas moins une utilité incontestable : l'utilité historique. D'ailleurs, en matière d'histoire politique de la Grèce, limiter ses recherches aux seules constitutions qui ont eu le bonheur d'être réellement appliquées, serait restreindre singulièrement le champ de ses investigations.

Notre analyse se borne aux seules dispositions de la Constitution Républicaine, relatives à l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif, ce qui a nécessairement déterminé la division de notre travail en deux parties. En outre, nous avons

cru utile, pour l'intelligence du sujet, de le faire précéder d'un aperçu sommaire des constitutions qui se sont succédées en Grèce, depuis 1822. Nous résumerons enfin dans nos conclusions, les observations d'ordre général, que cette étude nous aura inspirées.



N. B. — Les dates antérieures au 1^{er} février 1923, relatives à l'histoire et à la législation hellénique sont établies d'après le calendrier grec-orthodoxe. — Les ouvrages, publiés à Athènes, sont en langue grecque.

CHAPITRE PREMIER

Les Constitutions de la Grèce

1. L'histoire constitutionnelle de la Grèce moderne commence avec l'insurrection des diverses provinces soumises à la domination de l'Empire Ottoman.

Les montagnards du Magne donnèrent le signal de la révolte. Ils descendirent des flancs du Taygète sous la conduite de leur chef, Pierre Mavromichali, occupèrent, le 23 mars 1821, la petite ville de Calamata, en Morée, et instaurèrent aussitôt sous le nom de *Gérousie* ou Sénat de Messénie, un gouvernement de fortune. Le 25 mars, le Sénat messénien levait l'étendard de l'Indépendance.

Le 26 mai, les notables de tout le Péloponèse se réunissaient dans le couvent de Caltetsai, et jetaient les bases d'un gouvernement général de la Grèce méridionale. Il fut composé de sept membres et présidé par Pierre Mavromichali.

Favorisé par les sociétés secrètes des *hétairistes* et des *philomuses*, le mouvement insurrectionnel se propagea avec rapidité. En quelques mois, tout le pays fut en armes. Chaque coin montagneux eut bientôt son capitaine. Tous ces chefs ne s'entendaient guère. Il y eut bien quelques tentatives de rapprochement, mais les négociations échouèrent devant un particularisme farouche. Aussi au début de l'automne 1821, ne comptait-on pas moins de trente embryons de gouvernement.

Vers la fin de cette même année, la Grèce fut divisée en trois groupements régionaux d'une certaine importance (1), Alexandre Mavrocordato entreprit l'organisation des provinces occidentales de la Grèce. Le 4 novembre, il créait à

(1) PAPAÏGΟΠΟΥΛΟ. *Histoire de la nation grecque*. Athènes 1888. T. V. p. 735.
RAYBAUD. *Mémoires sur la Grèce*. Paris 1824. T. II, p. 38.

Missolonghi, un Sénat de trente-deux membres, et faisait voter par cette assemblée, le 9 novembre, la Constitution de la Grèce Occidentale. Théodore Négris instituait, de son côté, à Salone, sous le nom d'*Aréopage*, un Sénat de soixante-dix membres, qui vota le 15 novembre, la Constitution de la Grèce Orientale. Enfin, les représentants du Péloponèse, au nombre de vingt, se réunirent à Argos, le 1^{er} décembre, et votèrent à Epidaure le 27 décembre, la Constitution du Péloponèse (1).

2. Entre-temps et devant l'imminence du péril, les juntes locales songèrent à condenser en un gouvernement central, les énergies éparses de la nation. Le 15 décembre, les députés de tous les insurgés se trouvèrent réunis à Epidaure, dans un bois d'oliviers (2). Une commission présidée par Mavrocordato, s'occupa immédiatement de la rédaction de l'Acte d'Indépendance, et d'un projet de gouvernement provisoire. La déclaration d'Indépendance fut émise le 1^{er} janvier 1832, et quoique le projet de constitution ait été présenté à l'assemblée à la même époque, il ne put être promulgué que le 27, en raison des retards qu'entraînèrent l'examen et la discussion de plusieurs articles (3).

La Constitution d'Epidaure confiait le pouvoir législatif à une assemblée unique, formée des députés des provinces insurgées, élus pour un an. Le pouvoir exécutif fut délégué à un directoire de cinq membres, nommés par le Corps législatif et renouvelables chaque année. Mavrocordato fut élu président du Conseil exécutif (4).

Un visible souci d'équilibre présidait à la répartition des pouvoirs. L'initiative et le vote des lois appartenaient concurremment au législatif et à l'exécutif. Les actes du Conseil étaient soumis à l'approbation du Corps législatif, et inversement, aucune décision du Corps législatif n'était valable sans la sanction du Conseil.

(1) V. le texte de cette constitution dans RAYBAUD, *op. cit.* T. II, p. 468 à 477.

(2) CARREL. *Histoire de la Grèce Moderne*. Paris 1829, p. 374.

(3) BLAQUIERES. *Histoire de la révolution actuelle de la Grèce* (traduit de l'anglais). Paris, 1825, p. 197.

(4) V. SARIPOLOS. *La première Assemblée Nationale et la Constitution d'Epidaure*. — Athènes 1907. Le texte de cette constitution se trouve dans la *Collection des Constitutions* de DUFAU, DUVERGIER et GUADET. Paris, 1830, T. VI. Supplément p. 62 à 72.

3. Les pouvoirs du premier Conseil exécutif, en même temps que ceux de la première législature, arrivaient à expiration le 1^{er} janvier 1823. Dès le mois de novembre 1822, le Gouvernement adressait aux hellènes une proclamation les invitant aux élections générales (1). Des circulaires prescrivait la manière d'y procéder afin d'éviter tout retard, et insistaient particulièrement sur la nécessité de ne choisir que des hommes ayant donné de leur patriotisme et de leur amour du bien public, des preuves incontestables.

Cependant, les événements politiques et la proximité du théâtre de la guerre, devaient prolonger les pouvoirs du Gouvernement, au delà du terme prescrit par la Constitution. L'on ne put s'occuper des élections nouvelles, que dans le courant du mois de février 1823. La petite ville d'Astros, en Argolide, avait été désignée comme lieu de convocation. L'assemblée s'ouvrit le 29 mars, et se tint dans un jardin, à l'ombre des orangers (2). Elle profita de l'occasion pour reviser et corriger certains articles de la Constitution d'Epidaure et nomma à cet effet, une commission de sept membres. Le 13 avril, les travaux du congrès étaient terminés.

Les dispositions de la Constitution de 1822 ne furent point modifiées dans l'ensemble. Toutefois, le *veto* absolu dont le Conseil exécutif était investi, fut réduit à un *veto* purement suspensif. Et le bel équilibre des pouvoirs dont l'assemblée d'Epidaure avait rêvé, se trouva nettement rompu en faveur du législatif. En outre, une résolution, en date du 13 avril, décidait que le législatif participerait dorénavant avec l'exécutif à la nomination de tous les fonctionnaires publics. Conscients néanmoins de l'inconstitutionnalité d'un pareil vote, les auteurs de la résolution demandèrent que leur décision demeurât secrète « mais qu'elle serait pourtant exécutée avec toute l'exactitude voulue » (3). Le vote le plus important de l'assemblée fut la suppression des Sénats particuliers de la Grèce Orientale, de la Grèce Occidentale et du Péloponèse, dont l'existence parallèle, était une source continuelle de conflits.

L'assemblée d'Astros avait donné l'affligeant spectacle des rivalités politiques, entre le parti civil et le parti militaire.

(1) POUQUEVILLE. *Histoire de la régénération de la Grèce*. Paris 1824. T. IV, p. 242 à 247.

(2) BLAQUIÈRES, *op. cit.* p. 281.

(3) PAPARIGOPOULO, *op. cit.* T. V, p. 738.

DRAGOMIS. *Souvenirs Historiques*. Athènes 1879, T. I^{er}, p. 14.

L'œuvre constituante était à peine achevée, que la lutte éclata dans toute son âpreté. Le 10 décembre 1823, l'Assemblée législative est envahie par une troupe armée dévouée au parti militaire, et dispersée par la force. Réfugiés à Cranidi, puis à Hermione, les députés déposent le Conseil exécutif qu'ils s'étaient donné à Astros, et en nomment un nouveau. Le Conseil exécutif de son côté, conteste la légalité de l'Assemblée législative, s'installe à Tripoli, et procède à de nouvelles élections. Chacune des Chambres rivales prétend être la seule à représenter la nation. Toutes deux commandent, décrètent, légifèrent et se renvoient les qualifications d'usurpatrice et de factieuse (1).

La guerre civile se termina par la défaite du Gouvernement de Tripoli et l'exil de ses chefs (2). Le 6 avril 1826, les députés réunis à Epidaure, confiaient le pouvoir exécutif à un Comité de onze membres, et ajournaient leurs travaux à septembre.

4. Il y eut de nouvelles dissensions politiques. Bref, le 19 exécutif, demeures toutes sans effet, les représentants des exécutifs, demeurées toutes sans effet, les représentants des provinces se trouvèrent réunis à Trézène. L'Assemblée modifia de fond en comble les bases constitutionnelles que le congrès d'Epidaure avait établies en 1822 (3). La répartition des fonctions législatives et exécutives fut conçue suivant le principe de la séparation absolue des pouvoirs, le pouvoir législatif fut confié à la représentation nationale, le pouvoir exécutif à un Président élu pour sept ans. L'inviolabilité du chef de l'Etat, d'une part, et de l'autre, l'absence du droit de dissolution, assuraient à chacun des deux pouvoirs, une autonomie complète.

Le 2 avril 1827, Jean Capodistrias était élu Président, à l'unanimité. Le 1^{er} mai, la Constituante de Trézène prononçait la clôture de ses travaux. En attendant l'arrivée du Président, une commission de trois membres assumait l'intérim du Gouvernement.

(1) SEIGNOBOS. *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. Paris 1921, p. 620.

(2) CARREL, *op. cit.* p. 438 et 439.

(3) V. le texte de cette constitution dans DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.* T. VI, supt. p. 73 à 85.

Le 18 janvier 1826, Capodistrias abolissait la Constitution, prononçait la dissolution de la Chambre des députés, et instituait sous le nom de *Panhellénium*, un collège consultatif de vingt-sept membres. Le 11 juillet 1829, l'Assemblée Constituante convoquée à Argos, confirmait les pleins pouvoirs du Président ; le 22, elle décrétait l'abolition du *Panhellénium* (1) qui fut remplacé par un Sénat, de vingt-sept membres également (2).

La toute puissance de Capodistrias excita des jalousies et la Grèce connut une fois de plus les horreurs de la guerre civile. Le 9 octobre 1831, Capodistrias mourait assassiné. Le même jour, le Sénat se réunissait d'urgence et procédait à la désignation d'une Commission gouvernementale provisoire de trois membres, dont Augustin Capodistrias, frère du défunt, fut nommé président. Les provinces furent immédiatement invitées à élire leurs représentants. Une nouvelle Constituante se trouva ainsi réunie à Argos, le 5 décembre 1831. D'Argos, l'Assemblée transféra ses assises à Nauplie, et vota le 16 mars 1832 la Constitution Princièrè, qui ne fut jamais appliquée. En effet, le protocole réglant les destinées de la Grèce était signé à Londres, le 2 mai suivant. Le prince Othon de Bavière reçut le titre de roi de Grèce.

5. Othon I^{er} gouverna onze ans sans constitution, assisté seulement d'un Conseil d'Etat ayant voix consultative. Le 3 septembre 1843, une émeute éclata, qui obligea le roi à convoquer une Assemblée Nationale. Elle se réunit à Athènes le 8 novembre et nomma une Commission de vingt et un membres, chargée de la rédaction d'un projet de constitution. Les débats s'ouvrirent les premiers jours de janvier 1844, et se terminèrent le 21 février. Le dernier jour du même mois, une nouvelle discussion eut lieu, à huis clos, dans le but d'examiner les changements proposés par le roi, et dont plusieurs furent adoptés par la suite. Le 17 mars, l'Assemblée se déclara close. Le lendemain, Othon prêtait serment à la Constitution (3).

La Constitution du 18 mars 1844 fut « monarchique et libérale, mais calquée sur le régime constitutionnel de France

(1) MÉTAXAS. *Souvenirs de la guerre de l'Indépendance*. Paris 1887, p. 324.

COTCLÉLIS. *Les régimes gouvernementaux de la Grèce*, thèse Paris 1921, p. 67.

(2) GOBINEAU. *Deux études sur la Grèce moderne* : Capodistrias. Paris 1905, p. 59.

(3) V. le texte de cette Constitution dans la *Revue de droit français et étranger*. Paris 1844, p. 859 à 878.

et d'Angleterre et destinée ainsi à rencontrer sur ce petit théâtre les difficultés et les périls (1). » Elle instituait un Sénat nommé par le Roi et une Chambre de députés, élue au suffrage universel. La personne du Roi est inviolable et sacrée. Il partage avec les deux assemblées, le droit d'initiative ; il sanctionne et promulgue les lois. Il peut dissoudre la Chambre des députés et créer des sénateurs en nombre suffisant, pour déplacer une majorité hostile au Gouvernement.

En bon prince allemand, Othon I^{er} s'ingénia, durant tout son règne, à éluder par tous les moyens, l'esprit de la Constitution que la force des circonstances lui avait arraché. Il fit de sa double prérogative de dissolution et de nomination de sénateurs, un usage tel, que les libertés s'en trouvèrent sérieusement compromises.

6. La révolution du 10 octobre 1862 mit fin à l'absolutisme d'Othon. Elle déposa le souverain bavarois, ce qui eût pour conséquence un changement de dynastie. L'année suivante, le prince Georges de Danemark monta sur le trône de Grèce, tandis que la première Assemblée Nationale des Hellènes, réunie à Athènes, votait une nouvelle Constitution, qui fut promulguée, le 16 novembre 1864 (2).

La Constitution de 1864 remettait le pouvoir législatif à une Chambre unique, élue pour quatre ans, au suffrage universel. Le Sénat fut aboli (3). L'initiative des lois appartenait au Roi et à la Chambre des députés. Le droit de sanction législative, de promulgation et de dissolution demeurèrent les apanages de la Couronne. En outre, les articles 83 à 86 prévoyaient la création d'un Conseil d'Etat, qui fut supprimé le 25 novembre 1865, à la faveur d'une disposition spéciale de la Constitution (4).

En 1911, la deuxième Assemblée Nationale des Hellènes revisa un grand nombre d'articles, sans toucher toutefois aux principes fondamentaux posés par la loi organique (5). La troisième Assemblée Nationale des Hellènes, réunie à

(1) GUIZOT. *Mémoires*. Paris 1865, T. VII, p. 302.

(2) V. le texte de cette Constitution dans DARESTE. *Les Constitutions modernes*. Paris 1910, T. II, p. 301 à 317.

(3) V. *infra*, § 7.

(4) L'article 108 de la Constitution autorisait, en effet, la Chambre des députés à reviser ces articles, par une simple décision prise à la majorité des trois quarts de ses membres.

(5) V. le texte de la Constitution révisée, dans la *Revue de Droit Public*, 1912, p. 121 à 137.

Athènes en novembre 1920 annonça un vaste programme de réformes constitutionnelles. Elle perdit deux ans en discussions oiseuses et en discours académiques, mais ne réalisa aucune de ses promesses.

La Grèce vécut donc sous l'empire de la Constitution de 1864 révisée en 1911, jusqu'à la veille des événements qui devaient amener la chute de la royauté et l'avènement de la République.

PREMIERE PARTIE

LE PARLEMENT

CHAPITRE DEUXIÈME

Dualité du Parlement

7. « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat. »

En inscrivant cette règle à l'article 2 de la Constitution, la quatrième Assemblée Nationale des Hellènes a réalisé une profonde innovation.

Le régime des deux Chambres n'a eu, dans l'histoire constitutionnelle de la Grèce, qu'une existence relativement courte. Il a fonctionné de 1844 à 1862 et n'a pas eu de lendemain. Tandis que la dualité se présente avec ce caractère épisodique, l'étude des institutions politiques de la Grèce nous montre, par contre, la prédominance marquée d'une assemblée unique.

Nous trouvons l'unité du corps législatif dans les premières constitutions, à Epidaure, à Astros, à Trézène. L'unité conciliait alors la nécessité d'instaurer un gouvernement central, avec le particularisme des sénats provinciaux, et le tempérament libéral des grecs.

Les négociations laborieuses qui devaient finalement aboutir au Congrès d'Epidaure, n'étaient pas uniquement l'expression de l'esprit particulariste des *gérosies*. Certes, les gouvernements locaux, jaloux de leur autorité, voyaient venir avec un certain déplaisir le jour où ils devraient se dé-

pouiller de leurs prérogatives, au profit d'un gouvernement national. Mais à l'opposition des *gérosies* venait se joindre celle de la masse d'*armatoles*, de *kleptes* et de *pallicares* qui formaient la partie la plus active de la population. Ces guerriers de l'Indépendance ne pouvaient concevoir que la liberté, si chèrement acquise sur l'oppresseur, dût être immolée à nouveau sur l'autel des exigences nationales. La *communauté* était à leurs yeux une institution suffisante et parfaite (1). Toute autre idée de souveraineté dépassait leur entendement (2).

Dès lors, le seul terrain d'entente était celui des concessions réciproques. La Constitution d'Epidaure réalisa cette transaction. Pour endormir la méfiance des gouvernements locaux et désarmer leur opposition, elle ne toucha à aucune de leurs prérogatives ; pour vaincre les répugnances du peuple, elle lui tailla une part importante dans la direction des affaires publiques. En face de l'exécutif, une assemblée égale en puissance, constitua l'équilibre ; une assemblée unique réservait à ses membres, une influence sans partage.

Désormais, les aspirations libérales de la Grèce se traduisent par le souci de doter l'assemblée de pouvoirs grandissants. Ces velléités d'omnipotence trouvent leur expression la plus frappante, dans la résolution secrète d'Astros, du 13 avril 1823 (3).

Une conception aussi curieuse de la liberté portait en elle-même le germe de sa propre destruction. De tels excès, une telle inexpérience, vouèrent le gouvernement à l'anarchie et le pays aux luttes intestines. L'assemblée sortit de ces querelles, considérablement affaiblie. A Trézène, elle n'a plus que l'ombre des pouvoirs qu'elle avait brigüés. A Argos, elle prend conscience de son impuissance et abdique devant la dictature de Jean Capodistrias, sans tenter la moindre résistance. C'était la faillite du système de l'unité d'assemblée.

(1) Sur l'importance de cette institution en Grèce. V. PARARIGOPOULO : *Histoire de la Civilisation Hellénique*. Paris 1878, p. 454, et s.

(2) J. W. BURGESS. *Political Science and Comparative Constitutionnal Law*. Boston 1896. T. I^{er}, p. 31. « According to their political psychology, the whole power of the state must be in community. Any wider organization could be regarded only as an interstate league exercising delegated and very limited powers, while the rights of individuals as against community, could have no existence ».

(3) V. *suprà*, § 3.

La Constitution de 1844 fit son profit des leçons de l'histoire. Elle confia à deux Chambres l'exercice du pouvoir législatif. Mais la dualité ne survécut pas à la Constitution. Par quel prodige de paradoxe les grecs retournaient-ils au principe de l'unité? Avaient-ils oublié l'expérience désastreuse de leurs premières institutions politiques? Il ne faut pas le croire. Mais ils venaient de faire de la dualité une expérience non moins cruelle. L'Assemblée Nationale de 1864 gardait du Sénat de la première monarchie un souvenir détestable, et tenait les sénateurs en bien médiocre estime. Elle reprochait au Sénat son impuissance et sa basse soumission; aux sénateurs, leur veulerie et leur cupidité. La pratique des fournées avait effectivement mis le Sénat dans une situation d'étroite dépendance vis-à-vis du Roi. A peine une opposition se manifestait-elle, qu'elle était submergée par le flot de promotions nouvelles. La Chambre haute devenait en définitive, un instrument docile, aux mains d'un prince absolu.

Il faut pourtant excepter de ce troupeau servile, nombre de sénateurs qui firent preuve au contraire, d'énergie et d'une grande indépendance d'esprit. La fréquence des fournées témoigne hautement de leur indomptable résistance.

D'autres charges étaient à relever, celles-ci contre le Parlement tout entier. Ce n'était donc pas seulement l'institution du Sénat que visaient les critiques, mais encore le principe même de la dualité d'assemblées. La Constitution de 1844 avait déterminé des indemnités parlementaires (1). Elles étaient mensuelles et ne comptaient que pour la durée des sessions législatives. Sans autre but que celui d'augmenter le chiffre des indemnités qui leur étaient accordées, les deux Chambres, d'un accord coupable, prolongeaient leur session et arrivaient ainsi à siéger dix mois sur douze. A cette interprétation abusive, venait enfin s'ajouter une violation de la Constitution. Les dispositions concernant les indemnités parlementaires étant fixées par un texte constitutionnel, ne pouvaient être modifiées par une simple loi. En transgression flagrante de ce principe, le Parlement vota une loi qui élevait le montant des indemnités sénatoriales de cinq cents à sept cents drachmes (2).

(1) Articles 67 et 79 de la Constitution de 1844.

(2) FINLAY. *A History of Greece from its conquest by the Romans to the present time*. Oxford 1887. T. VII, p. 329.

De pareils faits expliquent entièrement l'attitude hostile de la Constituante de 1864. Les partisans de la dualité étaient pourtant nombreux. M. Koumoundouros, chef du parti ministériel, se ralliait à l'opinion de M. Voulgaris, leader de l'opposition pour reconnaître l'utilité d'une deuxième Chambre (1). En vain, M. N. J. Saripolos, rapporteur de la commission constitutionnelle, défenseur convaincu de la dualité, présenta-t-il un projet de constitution, où l'institution du Sénat était maintenue. A une majorité écrasante, l'Assemblée vota l'abolition du Sénat (2).

La question du Sénat se posa en 1911 devant la II^e Assemblée Nationale des Hellènes. Mais les voix se trouvèrent également partagées au sein de la Commission constitutionnelle qui finit par ajourner la discussion. L'Assemblée elle-même se rangeait à l'avis de M. Vénizelos. Le Président du Conseil s'exprimait en ces termes : « Je suis partisan d'un second corps législatif, mais diverses raisons me font hésiter, notamment le fait que nous nous trouvons à la veille de rénover notre législation, extrêmement surannée. En un tel moment, il ne me paraît pas opportun de créer un Sénat. Cette institution entraverait l'importante réforme législative que nous nous proposons d'entreprendre (3).

En 1920, le rapporteur de la Commission à la III^e Assemblée Nationale, invoqua les mêmes raisons pratiques, et la question fut renvoyée à une date ultérieure.

L'honneur de cette précieuse réforme était réservé à la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes.

8. Aujourd'hui, « la dualité du Parlement est un fait d'une généralité telle, qu'il répond incontestablement à une nécessité politique indiscutable » (4). D'un accord presque unanime, tous les pays civilisés ont effectivement reconnu la nécessité de partager l'action législative entre deux corps. Devant cette constatation impressionnante de la pratique des nations, la doctrine des auteurs de droit constitutionnel, est venue, donner au système des deux Chambres, force de dogme.

(1) FINLAY, *op. cit.* T. VII, p. 330.

(2) C'est par 211 voix contre 62, que le Sénat fut aboli, en la séance du 7 Septembre 1864.

(3) Séance du 25 mars 1911.

(4) DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris 1923, T. II, p. 554.

Les raisons qu'on invoque en faveur de l'institution d'une deuxième Chambre, nous sont familières. Une assemblée unique est sans frein, sans contrepoids. Elle ne connaît d'autre volonté que la sienne. Elle peut passer rapidement de la violence à la faiblesse, tantôt absorbant l'exécutif et tantôt lui étant asservie. — Deux assemblées se contrôlent, se modèrent l'une l'autre. « Le corps législatif étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre, par sa faculté mutuelle d'empêcher » (1).

Que les constitutions des Etats modernes aient emprunté aux institutions anglaises l'idée de partager la puissance législative entre deux chambres, cela est hors de doute. Mais il convient d'ajouter, que dans des temps infiniment plus reculés, dans le monde antique, et dès le IX^e siècle avant notre ère, cette même conception se trouve fortement établie.

Plutarque, dans ses « Vies des Hommes Illustres » nous en apporte le précieux témoignage. Nous empruntons à une traduction du grec, du R. P. Amyot, les passages suivants :

Parlant de Lycurgue et des réformes que le législateur lacédémonien introduisit à Sparte (2) : « Il y eut à ce changement de l'estat que remua Lycurgus, beaucoup de nouveleitez, mais la première et la plus grande fut, l'institution du senat, lequel meslé avec la puissance des roys, et égalé à eulx quant à l'autorité ès choses de consequence, fut ainsi que dit Platon, un contrepois salutaire au corps universel de la chose publique ; laquelle auparavant estoit tousjours en branle, inclinant tantost à tyrannie, quand les roys y avoient trop de puissance et tantost à confusion populaire, quand le commun peuple venait à y usurper trop d'auhorité.

« Et Lycurgus meit entre deux ce conseil de sénateurs, qui fut comme une forte barriere tenant les deux extremitez en egale balance et donnant pied ferme et asseuré à l'estat de la chose publique ; pource que les vingt et huit senateurs qui faisoient le corps du senat, se rangoient aucune fois du costé des roys, tant que besoning estoit pour resister à la temerité populaire ; et au contraire aussi, fortifiaient aucunefois la partie du peuple à l'encontre des roys pour les garder qu'ilz n'usurpassent une puissance tyrannique... »

(1) MONTESQUIEU. *Esprit des Loix*. Livre XI, ch. VII.

(2) *Les Vies des Hommes Illustres, de Plutarque*, traduites du grec par AMYOT, Paris An IX (1801), Tome I^{er}, p. 153, § IX.

Et plus loin, faisant allusion au Conseil des Quatre-Cents, dont Solon dota Athènes : « Il meit sus un second autre conseil elisant cent hommes de chaque lignée, dont il y en avoit quatre, pour consulter et debattre les matieres avant que les proposer au peuple, a fin que l'on ne peust mettre aucun party en avant, quand le grand conseil de tout le peuple seroit assemblé et qu'il n'eust premierement esté bien debatue et bien digéré en ce conseil des quatre-cents...

« Au demourant il voulut que la cour souveraine eust l'œil et la superintendence sur toutes choses, mesmement quant à faire entretenir, observer et garder les loix, estimant que la chose publique, seroit moins agitée et moins tourmentée quand elle seroit affermie et arrestée avec ces deux cours, ne plus ne moins qu'avec deux fortes ancrs, et que le peuple en seroit plus paisible et plus coy » (1).

Nous n'avons pas hésité à reproduire ces textes un peu longs. Mais nulle part, croyons-nous, la nécessité d'une deuxième Chambre n'a été exprimée avec autant de puissance. Ainsi, opposer aux ardeurs et aux entraînements d'une assemblée, une autre assemblée, tel est le principe même de l'institution. Tout le bien qu'on peut en attendre, découle de cette vertu éminemment modératrice. Et si l'on accuse le système bicaméral de nuire à la rapidité de décision du Gouvernement, ou de ralentir l'œuvre législative, que valent ces reproches devant les garanties de stabilité qu'il donne à l'un (2), le degré de maturité qu'il apporte à l'autre (3).

Nous ne nous étendrons pas davantage sur l'utilité de la dualité du Parlement, que nous nous bornons à considérer comme un axiome de la science politique, une vérité amplement démontrée.

9. Nous avons vu la doctrine des auteurs et la pratique des nations, unanimes à proclamer la nécessité de la dualité. L'accord est moins parfait lorsqu'il s'agit de trancher les questions que soulève le système bicaméral.

(1) *Les Vies des Hommes Illustres*, op. cit. T. I^{er}, p. 320, § XXXIII.

(2) BRYCE *The American Commowealth*. New-York, 1895, T. I^{er}, p. II : « .. An element of stability in the government of the Nation enabling it to maintain its character, in the eyes of foreign states, and to preserve a continuity of policy at home and abroad.. »

(3) « Il n'y a pas la moindre comparaison entre le danger d'avoir une bonne loi de moins, et celui d'avoir une mauvaise loi de plus ». — Boissy d'Anglas à la Convention. Séance du 5 Messidor, An III.

Et d'abord, comment différencier les deux Chambres ? Quelle composition convient-il de donner à chacune d'elles, et suivant quels principes.

La Chambre des Lords, prototype de l'institution, était essentiellement aristocratique, et pendant longtemps, l'idée prévalut, que l'existence d'une Chambre haute était intimement liée au régime de la monarchie héréditaire. La Constitution Américaine vint démentir cette croyance. En donnant au *Senate* la représentation des Etats membres de la grande République, elle prouva que la forme fédérale s'accommodait avec beaucoup d'à-propos d'une deuxième assemblée. Jusqu'ici, les solutions s'imposent d'elles-mêmes. Mais que décider dans un pays égalitaire et unitaire, là où il n'y a plus ni classes sociales distinctes, ni intérêts particuliers à représenter ? La question qui se pose est autrement délicate. Ce fut celle qu'eurent à résoudre les hommes de la Révolution française. Boissy d'Anglas disait à la Convention : « Nous nous proposons seulement de diviser le Corps législatif en deux Conseils, également élus par le peuple, nommés pour le même espace de temps et ne différant l'un de l'autre que par le nombre et l'âge de leurs membres. »

Dans tous les pays unitaires et démocratiques, le législateur constituant s'est efforcé de rechercher dans le nombre et l'âge des membres de chaque assemblée, la durée de leur mandat, le mode de renouvellement, l'étendue des circonscriptions électorales ou le système de l'élection, un principe de différenciation des deux Chambres.

Tant d'éléments variés se prêtent aisément à des combinaisons diverses quelquefois ingénieuses, mais toutes aussi artificielles. D'aucuns ont pensé établir la dualité du Parlement sur des bases d'organisation plus rationnelles en donnant à l'une des Chambres la représentation des intérêts professionnels tout en conservant à l'autre sa formation populaire.

Nous aurons l'occasion de voir plus loin, la part faite à ces idées par la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes. Nous estimons d'ailleurs, que les règles de la composition respective des Chambres, sont indifférentes de l'action bienfaisante de leur dualité (1). Dans une République, les deux Chambres ont seulement besoin d'une origine foncièrement démocratique. Nous ralliant quant au reste à l'opinion de M. Es-

(1) BENTHAM, *Tactique des Assemblées Législatives*. Paris 1882, T. I^{er}, p. 53.

mein, nous croyons que « même avec une composition identique, les deux Chambres conserveraient leur utilité, et la seule force de l'esprit de corps suffirait à les différencier » (1).

L'institution des deux Chambres soulève un problème beaucoup plus grave. « Deux assemblées indépendantes ne peuvent pas exister longtemps sans mesurer leurs forces » (2). Le désaccord peut survenir à l'occasion d'un vote législatif, d'un vote budgétaire, ou sur le terrain politique. Les circonstances à la faveur desquelles peut naître le conflit, font présumer de l'importance qui se rattache au système de la dualité. Les deux Chambres sont-elles douées de pouvoirs égaux? Une égale intransigeance, une même obstination à vouloir maintenir des points de vue opposés, peut créer les pires difficultés. L'équilibre au contraire, est-il rompu au profit de l'une d'elles? L'autre est réduite à l'impuissance systématique, et le conflit se dénoue d'une façon brutale, par la négation même de la dualité.

L'éventualité du conflit étant un vice inhérent au principe de la dualité, il est indispensable que le législateur constituant qui organise deux Chambres, se préoccupe également d'en régler les rapports. Dans quelle mesure la Constitution du 29 septembre 1925 a-t-elle réalisé l'équilibre des assemblées législatives et quels modes de réglementation du conflit a-t-elle préconisé?

Nous ne saurions examiner ici ces questions sans anticiper sur notre étude. Bornons-nous simplement à envisager l'éventualité du conflit et à en souligner l'importance. Il convient néanmoins d'ajouter, que dans un pays démocratique, le conflit ne présente pas le caractère d'une véritable rivalité. Lorsque les deux Chambres puisent à une source commune leur origine et leurs pouvoirs, leur antagonisme est plus apparent que réel (3). C'est pourquoi la dualité d'assemblées trouve dans la démocratie, un terrain propice à son épanouissement.

(1) ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et étranger*. Paris whole people and nothing but the people... both have been formed by the same social influences... both are possessed by the same ideas, governed by the same sentiments, equally conscious of their dependence on public opinion.

(2) BENTHAM, *op. cit.* T. I^{er} p. 48.

(3) BRYCE, *op. cit.* T. I^{er}, p. 184. « Both equally represent the people, the 1921, T. I^{er}, p. 137.

CHAPITRE TROISIEME

Composition de la Chambre des Députés

Les règles relatives à la composition de la Chambre des députés ne sont pas toutes inscrites dans la Constitution. Celle-ci s'est bornée à fixer certains principes essentiels et généraux, confiant au législateur la tâche d'édicter des règles plus précises. L'étude de cette question sera donc constamment guidée par la législation électorale en Grèce.

10. La loi électorale votée par le Gouvernement Provisoire, à Corinthe, le 30 avril 1822 (1) proclamait le suffrage universel de tous les citoyens, et établissait un mode d'élection indirect, à trois degrés. Dans chaque village, le peuple assemblé, choisissait « des hommes de bonne réputation ». Les élus des différents villages se réunissaient alors au chef-lieu de la province et procédaient à leur tour, à un nouveau choix « d'hommes distingués par leurs vertus ». Le collège électoral ainsi constitué, se rendait en définitive à la capitale, pour élire les représentants annuels de la province.

Le congrès d'Astros, en déclarant exécutoire la loi du Gouvernement Provisoire (2) adopta ces mêmes dispositions.

L'Assemblée de Trézène, introduisit une première exception au principe du suffrage universel. Elle défendit au clergé grec toute participation aux affaires publiques, « croyant les soldats du Christ, incapables de s'immiscer dans le temporel » (3). Cette décision était un acte d'injustice et une erreur de politique. Les prêtres avaient pris une part active à la guerre de l'Indépendance ; plusieurs d'entre eux s'étaient

(1) *POUQUEVILLE, op. cit. T. IV, p. 325. — DRAGOUMIS op. cit. T. p. 21.*

(2) § 31 des actes du Congrès d'Astros du 15 avril 1823.

POUQUEVILLE, op. cit. T. IV, p. 326.

(3) *DRAGOUMIS op. cit. T. I, p. 70*

signalés par leur courage et leur abnégation. D'autre part, de 1821 à 1827, le clergé, appelé à participer à la vie politique du pays (1) n'avait pas manqué de prêter son concours éclairé en mainte occasion (2). Cette cause d'incapacité a subsisté jusqu'à nos jours, dans la législation électorale de la Grèce.

Les lois électorales du 18 mars 1844 et du 22 décembre 1847, établissent le suffrage universel et direct, sous certaines conditions. Est électeur tout individu qui possède la qualité de citoyen hellène, ou qui l'a acquise selon les lois ; l'électeur doit avoir accompli sa vingt-cinquième année, posséder une petite propriété dans la province, ou y exercer une profession.

Sont exceptés :

- a) ceux qui sont sous le coup d'une instruction criminelle,
- b) ceux qui par une sentence définitive du tribunal, ont été privés du droit de vote,
- c) ceux qui sont privés de la libre gestion de leurs biens.

Les Constitutions de 1864 et 1911 ont proclamé également le suffrage direct et universel, et ne l'ont subordonné à aucune condition de cens. Sauf les cas d'incapacité prévus par la législation antérieure, et reproduits textuellement par les lois électorales du 19 novembre 1864 (3) et 5 septembre 1877 (4), le droit de vote appartient à tout *démote* (5), l'âge de l'électeur, ayant toutefois été ramené de vingt-cinq à vingt-et-un ans.

11. Si l'on excepte la condition particulière d'âge, les règles de l'électorat et de l'éligibilité, sont sensiblement les mêmes. L'article 38 de la Constitution dispose : « ne peuvent être élus députés que des citoyens hellènes, âgés de vingt-

(1) « Prêtres et citoyens, disait la proclamation du 9 novembre 1822, vous êtes tous appelés à élire vos représentants ». Voir le texte de cette proclamation dans *POUQUEVILLE op. cit.* T. IV. p. 242-247.

(2) C'était notamment par l'organe du clergé, que le Gouvernement communiquait avec le peuple.

(3) RALLI, *Codes grecs*. Athènes 1874. T. I, p. 37 : art. 4 de la loi du 19 novembre 1864.

(4) *Annuaire de Législation Etrangère*, 1877, p. 707.

(5) Le terme *démote* n'a pas son équivalent en français ; il veut dire, citoyen, membre d'une commune.

cinq ans, et possédant la capacité d'élire. » Mais telle ne furent pas toujours les conditions de l'éligibilité.

La Constitution d'Epidaure décidait que pour être éligible, il fallait être citoyen hellène, et avoir trente ans accomplis (1). Elle laissait à la loi électorale le soin de déterminer les autres règles de l'éligibilité. En exécution de ces dispositions de la Constitution, une loi électorale fut votée par le Gouvernement Provisoire, le 30 avril 1822 (2). Les députés devaient être choisis parmi les personnes les plus respectables et les plus distinguées de la province. Indépendamment des conditions d'âge et de nationalité fixées par la Constitution, la loi exigeait que les députés fussent originaires de la circonscription où l'élection avait lieu, ou tout au moins, être établis dans la province depuis cinq ans et y posséder une propriété foncière (3).

Le Gouvernement issu de l'Assemblée d'Astros conserva les dispositions de la loi du 30 avril 1822 (4), mais réduisit à vingt-cinq ans l'âge requis pour l'éligibilité, en précisant que la condition d'âge devait être acquise au candidat, le jour de l'élection.

La Constitution de Trézène n'édicte aucune règle électorale positive. Toutes les conditions de l'éligibilité étaient abandonnées à l'appréciation du législateur.

Aux termes de l'article 63 de la Constitution de 1844, pour être élu député, il fallait être citoyen hellène, jouir de ses droits civils et politiques, avoir trente ans accomplis et posséder les autres qualités requises par la loi électorale. Celle-ci exigeait en outre, que le député fut originaire de la province. S'il ne l'était pas, il devait y être domicilié depuis cinq ans.

La loi électorale du 22 décembre 1847, l'article 70 de la Constitution de 1864, et les deux lois électorales du 19 no-

(1) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.* T. VI, suppl. p. 63.

(2) POUQUEVILLE, *op. cit.* T. IV, p. 325.

(3) L'adresse du Corps législatif, en date du 9 novembre 1822, invitant les hellènes aux élections, spécifiait : « La loi veut que ce soit des hommes bien connus de vous, et qui possèdent entièrement votre confiance. Il suffit que votre représentant soit hellène, originaire de la province, et qu'il y soit solidement établi ; qu'il ait trente ans d'âge, et surtout que ce soit un homme sage et vertueux ». *Ibidem* T. IV, p. 242.

(4) Acte du 15 avril 1823. *Ibidem*, T. IV, p. 326.

vembre 1864 et 5 septembre 1877, ont laissé subsister dans leurs grandes lignes, les conditions d'éligibilité fixées en 1844. La condition de domicile, a, seule, varié. Elle fut réduite à un an en 1847, puis portée à deux ans, à partir de 1864.

La Constitution de 1911 n'a pas établi d'autres conditions d'éligibilité. Elle réclame la qualité de citoyen hellène, et la capacité d'électeur ; elle ramène seulement la condition d'âge à vingt-cinq ans.

Ce sont ces termes mêmes, que reprend aujourd'hui l'article 38 de la Constitution Républicaine.

12. Nous avons vu que l'éligibilité suit en principe les règles de l'électorat. Une première cause d'inéligibilité, est celle qui résulte du défaut de la qualité d'électeur. Cette conséquence logique est d'ailleurs exprimée formellement dans l'article 38 de la Constitution : « ne peuvent être élus députés, que les citoyens... possédant la capacité d'élire. » Sont par conséquent inéligibles (1) :

a) ceux qui sont sous le coup d'une instruction criminelle,

b) ceux qui par une sentence définitive du tribunal ont été privés du droit de vote,

c) ceux qui sont privés de la libre gestion de leurs biens.

En vertu du même principe, les ministres du culte n'étant pas électeurs, ne sauraient davantage être éligibles (2).

Les autres causes d'inéligibilité, sont prévues au paragraphe premier de l'article 39 de la Constitution.

C'est d'abord, la qualité de militaire en activité de service. « Ils ne peuvent être élus ni proclamés candidats, s'ils ne se sont démis de leurs fonctions, avant le jour de la proclamation des candidatures. » Même démis de leurs fonctions dans le délai prescrit, les militaires sont frappés d'une nouvelle inéligibilité, celle-ci relative : Ils ne peuvent être proclamés candidats dans la circonscription où ils ont servi pendant la durée de la législature qui a précédé les élections. »

Sous l'empire de la Constitution de 1864 (art. 71), la qualité de militaire en activité de service, n'était pas une cause

(1) Voir *suprà*, § 10.

(2) Loi du 19 novembre 1864, art. 71. — Loi du 5 Septembre 1877, art. 29.

d'inéligibilité, mais d'incompatibilité. Les officiers pouvaient être valablement élus ; mais ils étaient mis en disponibilité pendant toute la durée de leur mandat législatif. Les autorités militaires étaient même obligées d'accorder aux officiers, sur leur requête, un congé régulier de cinq mois et demi, et cela, un mois avant la date fixée pour les élections.

Il ne faut plus s'étonner du grand nombre d'officiers de tout grade, qui siégèrent alors au Parlement. Mais les dispositions de l'article 71 de la Constitution de 1864 eurent surtout des répercussions fâcheuses pour l'organisation des cadres : Des officiers n'ayant servi, dans l'armée qu'un temps très court obtenaient à la faveur de leur élection, des avancements scandaleux. Bien mieux, l'armée entière était désorganisée à chaque retour de période électorale, car beaucoup d'officiers posaient leur candidature, sans la moindre chance de succès, afin de bénéficier de l'aubaine généreuse que leur octroyait la Constitution, sous forme de cinq mois et demi de congé. D'autre part, les dissolutions répétées de la Chambre, et les élections subséquentes à chaque renouvellement de législature, multipliaient ces occasions à souhait.

Deux lois du 24 juin 1886, tentèrent de remédier à cet état de choses. Elles décidaient : l'une, que le temps passé en disponibilité, pour cause d'élection à la Chambre, ainsi que le temps des congés obtenus pour se porter candidat aux élections, ne serait pas compté pour le calcul de l'ancienneté ; l'autre, que l'avancement des officiers, à tous les grades inférieurs à celui de colonel, ne pourrait avoir lieu, que si les postulants avaient servi dans leur corps d'armée, pendant le temps requis par la loi (1).

La révision constitutionnelle opérée en 1911, offrit la possibilité de remédier radicalement aux abus auxquels se prêtait l'article 71, si compromettant pour l'Armée. Le nouvel article 71, déclara les militaires en activité de service, dorénavant inéligibles.

Une autre cause d'inéligibilité prévue à l'article 39 de la Constitution, c'est la qualité de maire, et celle de fonctionnaire rétribué de l'Etat. L'inéligibilité ne s'étend donc pas aux fonctions publiques non salariées, ni à celles rétribuées sur des fonds, autres que ceux de l'Etat.

(1) Une exception était faite pour le cas où des officiers auraient été envoyés en congé d'instruction militaire.

La participation aux élections, de cette catégorie de citoyens, est subordonnée aux mêmes conditions que celle des militaires en activité de service. Ils doivent résilier leurs fonctions avec la proclamation des candidatures. Une inéligibilité relative, frappe en outre, les fonctionnaires. Leur élection est prohibée dans la circonscription où ils ont exercé leurs fonctions pendant la durée de la dernière législature.

L'inéligibilité des fonctionnaires n'a été introduite en Grèce qu'en 1864. La Constitution de 1844 ne leur interdisait pas l'accès du Parlement. Cela était effectivement difficile, lorsque la Révolution du 3 septembre 1843 avait été leur œuvre. M. Mavrocordato faisait notamment remarquer à l'Assemblée Nationale, qu'il ne fallait point exclure de la vie politique, ceux qui représentaient l'élite intellectuelle de la nation, et qui possédaient les compétences législatives et administratives les plus autorisées. Partant de ces considérations, la loi électorale accordait, d'autre part, aux professeurs de l'Université, le droit d'envoyer un député à la Chambre.

Mais la révolution qui éclata à Athènes, le 10 octobre 1862, n'était plus l'œuvre des fonctionnaires, mais une révolution militaire. C'était donc aux militaires que la Constitution de 1864 allait réserver ses faveurs. Les fonctionnaires et les maires furent déclarés inéligibles, tandis que le privilège de l'Université était aboli (1).

En 1911, furent également déclarés inéligibles, les notaires, conservateurs d'hypothèques et huissiers. Ces dernières inéligibilités n'ont pas été maintenues par la Constitution Républicaine.

De ces dispositions se dégage nettement, le fondement du système des inéligibilités. Si nous exceptons celles qui résultent d'une incapacité, les inéligibilités ont été édictées dans le but d'assurer l'indépendance de l'électeur et la sincérité du vote. Ces mesures enlèvent effectivement au titulaire de la fonction déclarée inéligible, toute velléité, toute possibilité d'user de son ascendant pour déterminer un vote en sa faveur.

(1) 1^{re} Assemblée Nationale des Hellènes, séance du 4 novembre 1864. Le privilège de l'Université fut aboli par 139 voix contre 106 et une abstention, malgré les vives protestations du rapporteur de la Commission Constitutionnelle. N.-J. Saripolos, professeur à la Faculté du Droit d'Athènes. V. SARIPOLOS, *Traité du droit constitutionnel*, Athènes 1874. T. II, p. 227, et T. V, p. 322-332

13. Les incompatibilités établies entre le mandat de député et certaines fonctions, procèdent d'une idée voisine, quoi-qu'agissant en sens inverse. Il est toujours à craindre, qu'un député n'use de son influence auprès du Gouvernement, pour obtenir de lui des avantages personnels. Pour parer à l'éventualité de tels abus, le législateur constituant, a prévu un certain nombre d'incompatibilités, avec une tendance constante à en élargir les cadres.

C'est dans la Constitution de Trézène, que nous trouvons un premier cas d'incompatibilité. Un représentant ne peut exercer aucun autre emploi public, ni prendre part à la perception des revenus publics, sous peine d'être déchu de son mandat.

La même règle est reproduite à l'article 64 de la Constitution de 1844 : « Tout député nommé par le Gouvernement à une fonction publique salariée, cesse d'appartenir à la Chambre, par le fait même de son acceptation. « Mais l'article 64 poursuit en ces termes : « Une nouvelle élection est nécessaire pour qu'il puisse de nouveau siéger à la Chambre. » Cette dernière disposition est parfaitement rationnelle. Puisque la nomination d'un député à un emploi salarié, est entachée d'une présomption malveillante, il est renvoyé devant ses électeurs, juges suprêmes de la probité de leur représentant. Si ce dernier est réélu, le vote a purgé l'accusation et rien n'empêche le député de siéger à nouveau au Parlement.

Néanmoins, la Constitution de 1864 a abandonné ce système, et l'on est revenu depuis, à celui de l'incompatibilité absolue des fonctionnaires. En 1864 (1), c'est la fonction de maire, et la qualité de militaire en activité de service, qui sont déclarées incompatibles avec le mandat de député. En 1911 (2) apparaissent de nouvelles incompatibilités. Elles frappent les notaires, les conservateurs d'hypothèque, et les huissiers.

Nous ne retrouvons pas dans la Constitution Républicaine, les incompatibilités concernant les officiers ministériels. Par contre, « les fonctionnaires rétribués de l'Etat, les militaires en activité de service et les maires » sont visés par l'article 40 de la Constitution. Le député qui, accepterait l'une de ces fonctions, est déchu de son mandat, du fait même de son acceptation, sans qu'aucun délai d'option lui soit octroyé.

(1) Art. 72 de la Constitution de 1864.

(2) Art. 72 de la Constitution de 1911.

C'est une fonction publique, jusqu'ici, qui a déterminé ces premiers cas d'incompatibilité. Les incompatibilités que nous trouvons énumérées au paragraphe deuxième de l'article 39 ont été édictées à raison de certaines fonctions qui n'ont plus le même caractère. « Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de directeur, ou autre délégué, membre de conseil d'administration, conseiller-légiste rétribué ou employé, de sociétés et entreprises commerciales, jouissant de privilèges spéciaux, ou d'une subvention régulière en vertu de lois spéciales. » Ces dispositions reproduisent fidèlement le texte du paragraphe deuxième de l'article 72 de la Constitution de 1911, et c'est à tort, que M. Joseph-Barthelemy, affirmait en 1922, qu'il n'y a pas de législation étrangère qui interdise l'accès du Parlement aux banquiers ou aux membres des conseils d'administration (1). Mais quelles sont ces entreprises visées par l'article 39. Ici, le texte est explicite et ne prête aucunement à équivoque. Ce sont d'abord, « les sociétés et entreprises commerciales jouissant de privilèges spéciaux », tels ceux découlant d'une concession, ou d'un monopole conférés par l'Etat, d'une convention passée entre ces entreprises et l'Etat, pour l'exploitation d'un réseau de chemins de fer, d'un service de transport, ou de relations postales maritimes, etc... Ce sont en second lieu, « les sociétés et entreprises commerciales, jouissant d'une subvention régulière, en vertu d'une loi spéciale. » Il faut donc, non seulement que la subvention soit accordée sur les caisses de l'Etat, mais encore que celle-ci dérive de mesures législatives (2). Sous peine d'être déchus de leur mandat, les députés qui au moment de leur élection occuperaient un des emplois cités au paragraphe deuxième de l'article 39, doivent opter dans les huit jours qui suivent la validation de leur élection. Ceux qui au cours de leurs fonctions législatives auront accepté l'un quelconque de ces emplois seront déchus *ipso facto* de leur qualité de député (art. 40).

Mais là ne s'arrêtent pas les incompatibilités. Aux termes de l'article 56 « les députés ne peuvent affermer des propriétés rurales de l'Etat, ni se charger de fournitures de l'Etat,

(1) JOSEPH-BARTHELEMY : *Les Incompatibilités Parlementaires*, Paris 1922 ; p. 10 du tiré à part.

(2) « S'il s'agissait par conséquent de concours de l'Etat, résultant d'une loi générale, comme le concours que l'Etat s'engagerait automatiquement à accorder à des associations syndicales d'intérêt public... ce motif d'exclusion disparaîtrait. V. JOSEPH-BARTHELEMY, *op. cit.* ; p. 27 et 28.

ou d'entreprises de travaux publics, ni de fermage d'impôts publics, ni accepter des concessions sur des propriétés de l'Etat. » Aucun contrat, aucune stipulation ne saurait intervenir valablement, entre l'Etat et un député. Les dispositions de l'article 56 sont particulièrement rigoureuses. Leur transgression entraîne en tous cas l'annulation de l'acte. Enfin nous trouvons inscrit à l'article 50 un dernier cas d'incompatibilité, que la Constitution de 1844 avait également formulé de façon expresse (1) : « La même personne ne peut cumuler les fonctions de député et de sénateur. »

Ainsi le système des incompatibilités établi par la Constitution Républicaine, présente un aspect complet des plus satisfaisants. De bonne heure, la Grèce a vu aboutir chez elle, des réformes qui dans d'autres pays, n'existent qu'à l'état de réglementation fragmentaire ou de simple projet. Notons surtout, que les dispositions constitutionnelles sur les incompatibilités, ne sont pas limitatives. L'article 39 *in fine* prévoit qu'une loi peut étendre à d'autres fonctions l'incompatibilité avec le mandat de député.

14. L'article 35 de la Constitution ne fixe pas les circonscriptions électorales. Ce point est également réglé par la loi. Sur la détermination de ces circonscriptions, le droit électoral des hellènes, a oscillé alternativement entre l'*éparchie* et le *nome* (2).

Pendant une première période qui va de 1822 à 1886, l'*éparchie* fut la base territoriale adoptée invariablement par les lois électorales successives. La loi du 25 juin 1886 fit du *nome* la circonscription électorale. Mais cette loi fut abrogée par celle du 31 décembre 1891, qui rétablit l'*éparchie*. La loi du 2 juin 1906 a de nouveau institué le *nome*. Les élections législatives qui eurent lieu en Grèce, en décembre 1923, se firent sur des bases territoriales différentes. Selon que les provinces appartenaient ou non à la partie du territoire connue sous la dénomination de « Nouvelle Grèce » (3), les circonscriptions électorales furent respectivement, l'*éparchie* et

(1) Art. 46 : « Nul ne peut être à la fois membre de la Chambre des députés et du Sénat. »

(2) L'*éparchie* et le *nome* sont les divisions administratives de la Grèce. L'*éparchie* correspond à l'arrondissement, le *nome* au département.

(3) Sous cette dénomination sont groupées les provinces acquises au lendemain des guerres balkaniques (1912-1913) et de la grande guerre européenne (1914-1918). La Nouvelle-Grèce comprend la majeure partie de l'Épire, la Macédoine, la Thrace, les îles de l'Archipel, Crète, Mitylène, Chios et Samos,

le *nome*. Enfin l'article 1er de la loi électorale modifiée par résolution de la deuxième Commission constitutionnelle, le 3 septembre 1925 (1) a divisé le territoire en trente-sept circonscriptions électorales, correspondant pour la plupart aux différents nomes.

15. Le nombre total des députés sera déterminé par le nombre de représentants que chaque circonscription sera appelée à élire. L'article 35 nous fournit cependant deux règles fondamentales : 1° le nombre de sièges, dans chaque circonscription électorale, est fixé par une loi, au prorata de la population ; 2° en aucun cas, le nombre total des députés ne peut être inférieur à deux cents, ni supérieur à trois cents.

La première de ces règles s'inspire d'une idée d'égalité entre les diverses parties du territoire national. L'autre cherche à endiguer la tendance qu'ont montré de tout temps les assemblées populaires, à être de plus en plus nombreuses.

Le nombre des députés a constamment varié au cours de l'histoire politique de la Grèce. En décembre 1821, cinquante neuf députés étaient réunis à Epidaure, dont trente trois composèrent le premier Corps législatif (2). En l'absence d'une loi électorale quelconque, les Sénats particuliers qui avaient présidé au choix des représentants à cette première Assemblée, ne s'étaient embarrassés d'aucune règle. En conséquence, les différentes provinces qui s'étaient fait représenter au congrès d'Epidaure, le furent fort inégalement. Ainsi les Iles d'Hydra, Spetsai, Psara et Kassos, qui ne comptaient que quelques milliers d'habitants, réunissaient à elles seules quinze représentants.

La loi électorale du 30 avril 1822 (3) établissait une proportion entre le chiffre de la population de chaque circonscription électorale, et le nombre de députés à attribuer à chacune d'elles. « Chaque village a des représentants dont le nombre est proportionné à celui des familles qui le composent, à savoir : ceux de deux cents, en élisent deux ; ceux dont le nombre excède quatre cents n'en peuvent élire plus de quatre. »

(1) V. *Procès-verbaux de la deuxième Commission constitutionnelle*, p. 208 à 253.

(2) RAYBAUD, *op. cit.* T. II, p. 167.

(3) POUQUEVILLE, *op. cit.* T. IV, p. 323.

Les villes et la capitale nomment également leurs électeurs en proportion de leur population. Enfin, chaque province ayant un chiffre de population inférieur à vingt-cinq mille habitants élit un député ; celle qui en aurait davantage, deux.

Une exception fut établie, par décret du Conseil exécutif, en faveur des îles d'Hydra, Spetsai et Psara, dont l'attitude héroïque avait attiré l'admiration et mérité la reconnaissance de tous les hellènes. La population très restreinte de ces îles, ne leur aurait valu qu'un nombre de représentants dérisoire, si l'on s'en tenait strictement aux termes de la loi électorale. En vertu de ce privilège, Hydra se vit accorder trois députés, Spetsai, deux ; Psara, deux également.

Quoique l'ordonnance de convocation qui indiquait le mode à suivre dans les nouvelles élections, spécifiât le nombre de représentants à élire dans chaque province, les communautés grecques mirent une telle ardeur à vouloir être représentées qu'environ trois cents députés se trouvèrent réunis à Astros au printemps de 1823.

En 1844, l'article 68 de la Constitution fixait que le nombre des députés ne pourrait jamais être inférieur à quatre-vingts. Suivant la loi électorale votée en même temps que la Constitution, chaque province qui contenait dix mille âmes, pouvait élire un député ; celle qui en avait plus de dix-mille, jusqu'à vingt mille, pouvait en élire deux ; et ainsi de suite, en ajoutant un député par dix mille habitants. Le privilège des trois îles était maintenu, une résolution de l'Assemblée Nationale, en date du 31 Janvier 1844, étant venue donner force de loi au décret du Gouvernement Provisoire de 1822. Un nouveau privilège fut accordé à certaines communes en souvenir du fait que pendant la Guerre de l'Indépendance, des Assemblées nationales s'étaient réunies en ces lieux : Les communes de Cranidi et d'Hermione (1), réunies, forment à elles deux une circonscription électorale, et nomment un député. La loi électorale accordait enfin, aux professeurs de l'Université, le droit d'envoyer un député à la Chambre. Mais le privilège de l'Université fut aboli, le 4 novembre 1864 ; les autres privilèges furent confirmés par les lois électorales du 19 novembre 1864 (2) et 5 septembre 1877 (3).

(1) V. *Suprà*, p. 7, § 3.

(2) RALLI, *op. cit.*, T. I, p. 36, art. 2 de la loi de 1864.

(3) *Annuaire de la Législation Étrangère*, 1877.

Après la guerre russo-turque (1878-1879) la Grèce obtint des agrandissements du côté de l'Epire et de la Thessalie (1). L'annexion des nouvelles provinces porta le nombre des députés à deux cent quarante trois. Les séances à la Chambre devinrent tapageuses. Les interpellations se succédaient aux interpellations. Chaque député demandait la parole sans autre but que celui d'être cité dans les procès-verbaux, et témoignait ainsi devant ses électeurs, de son activité. Il s'en suivit un gaspillage de temps, et une incohérence générale. Il y avait d'autre part, disproportion évidente, entre le nombre des députés et le chiffre de la population qui était d'environ deux millions deux cent mille habitants.

La réforme qu'appelaient cet état de choses fut accomplie en 1886 par deux lois. Celle du 24 juin, réduisit le nombre des députés au minimum de cent cinquante fixé par la Constitution (2) ; celle du 25 juin de la même année fit du *nome* la circonscription électorale, et tout en maintenant le privilège des îles d'Hydra, Spetsai et Psara, ramena, de sept à quatre, le nombre de députés que leur accordait la loi électorale.

Mais le système électoral présentait un vice certain. Toute fraction de la population qui dépassait dix mille âmes, quelque faible fût-elle, était comptée comme équivalente à dix mille, et donnait droit à un député de plus. L'augmentation progressive de la population et les annexions successives (3) portèrent rapidement le nombre des députés à un chiffre beaucoup trop élevé comparativement à celui de la population.

La loi du 31 décembre 1891, rendit aux îles l'intégralité de leur privilège, mais décida qu'il serait élu, dorénavant, un député par douze mille *démotes*, plus un député, par fraction de trois mille. Malgré ces mesures, les assemblées se trouvèrent être encore trop nombreuses. En 1900, il y avait deux cent sept députés, pour une population atteignant à peine deux millions et demi.

Une loi du 10 juin 1905 vint encore modifier la législation existante en décidant que chaque *éparchie* élirait un député par seize mille *démotes*, plus un député, par fraction de cinq

(1) Conférence des Puissances à Berlin (1880) et traité de Constantinople.

(2) Art. 68 de la Constitution de 1864.

(3) Annexion des Iles Ioniennes (Traité de Londres du 17 mars 1864). Annexion de l'Epire et de la Thessalie. (Traité de Constantinople du 24 mai 1881).

mille. Le nombre des députés fut ainsi réduit à cent soixante dix-sept.

Les élections législatives suivantes, accusèrent de nouvelles tendances d'une hausse inquiétante. Le 22 janvier 1912, un décret royal, pris en application de la loi du 2 juin 1906, fixa le nombre de députés à cent quatre-vingt et un. Pendant ces dernières années, de nouvelles annexions (1) et l'immigration des Grecs des provinces turques d'Europe et surtout d'Asie Mineure, élevèrent considérablement le nombre des députés.

L'article 2 de la loi électorale votée le 3 septembre 1925 a décidé que chaque circonscription électorale élirait un député par vingt deux mille habitants, toute surfraction supérieure à la moitié de ce chiffre comptant pour le chiffre entier. Le nombre de députés a été ainsi fixé à deux cent quatre-vingts environ, pour six millions quatre cent mille habitants (2).

Des assemblées nombreuses ne peuvent donner l'exemple de l'ordre et de la modération. Elles forment des masses bruyantes et indisciplinables. En outre, les députés n'exercent pas leurs fonctions à titre gratuit. La Constitution leur accorde un droit à indemnité (3) ; leur grand nombre pourrait entraîner des conséquences onéreuses pour le pays. C'est de considérations de cet ordre que s'est inspiré l'article 35 de la Constitution Républicaine (4), dont les prudentes dispositions écartent les dangers de la pléthore parlementaire.

16. Jusqu'en 1864, les élections, en Grèce, se faisaient par bulletin et au scrutin de liste. Ce système aurait été maintenu si son application n'avait donné lieu à de déplorables abus. Il est notoire que, de tout temps, « la Grèce s'est signalée par l'intensité des passions politiques, qui se manifestent dans les luttes électorales, par la pression administrative, les fraudes et les rixes autour du scrutin » (5). Aucune période de son histoire politique n'a pourtant égalé en violence celle qu'inaugure la Constitution de 1844. « De la liberté de vote, écrit le comte de Gobineau (6) il ne fut plus question que pour

(1) Traité de Bucarest du 28 juillet 1913. Traité de Sèvres du 28 juillet 1920, modifié par le Traité de Lausanne, du 24 juillet 1923.

(2) Recensements effectués en mars 1923.

(3) V. *infra*, § 48.

(4) « En aucun cas le nombre des députés ne peut être inférieur à deux cents, ni supérieur à trois cents. »

(5) SEIGNOBOS. *Histoire Politique de l'Europe Contemporaine*. Paris, 1921, p. 623.

(6) GOBINEAU. *Le Royaume des hellènes*. Paris 1905, p. 212.

les majorités. Dans les cas et dans les lieux où les voix se balançaient à peu près, force coups de fusils jouaient un grand rôle dans les votes ; on soutenait des sièges dans les mairies dont les plus forts s'emparaient et qu'ils garnisonnaient ; les urnes électorales se laissaient aller à des habitudes de séduction... Bref, le moment d'une élection devint, en Grèce, une sorte de guerre civile au petit pied ». C'est moins le tableau d'une réunion électorale quelconque, que celui tout au plus d'un scène de vaudeville. L'on serait presque tenté de taxer l'écrivain de fantaisie, tellement les choses paraissent invraisemblables. Il n'en est rien. Nous retrouvons sous la plume de l'historien Dragoumis, des témoignages concordants (1) : « Il est impossible de décrire les ruses auxquelles on eut recours, les moyens qu'on mit en œuvre, pour fausser le résultat des élections. Tantôt on fabriquait de faux bulletins, tantôt on inventait des listes imaginaires. En tel lieu des bureaux avaient été établis arbitrairement, en tel autre, là où les urnes n'avaient pas été enlevées, elles étaient habilement truquées ».

En instituant le vote *par boules* (2), la Constitution en augurait que l'ère des fraudes électorales était définitivement close. Ce système avait été emprunté aux Iles Ioniennes où il avait donné effectivement des résultats fort satisfaisants. Conformément aux stipulations de l'article 68 de la Constitution de 1864, la loi électorale du 19 novembre 1864 régla minutieusement les détails de l'opération (3). Mais les comités politiques rivalisèrent d'ingéniosité, et les belles espérances que l'on avait fondé sur ce mode de votation, furent réduites à néant. Aussi lors de la révision constitutionnelle qui eut lieu en 1911, le vote *par boules* fut-il aboli.

L'article 35 de la Constitution Républicaine n'a pas indiqué de système électoral. Il se borne à formuler en termes généraux que « la Chambre se compose de députés élus... au suffrage direct, universel et secret. » La deuxième Commission constitutionnelle avait cependant spécifié que les élections s'effectueraient suivant le principe de la représentation proportionnelle (4). Ces dispositions furent supprimées par le

(1) DRAGOMIS, *op. cit.* T. II, p. 131 et suivantes.

(2) Sur ce curieux système, voyez : CHARBONNIER, *Organisation électorale*. Paris 1883, p. 371. — VILLEY, *Législation électorale comparée*. Paris 1900, p. 237. *Annuaire de Législation Etrangère*, 1877, p. 719.

(3) Art. 44 de la loi du 19 novembre 1864. Ralli, *op. cit.* T. I, p. 47.

(4) *Procès-verbal de la II^e Commission Constitutionnelle*, p. 147.

Comité des Quatre Ministres, estimant, à juste titre, que le système électoral est naturellement sujet à modifications, et ne peut être immobilisé dans un texte constitutionnel.

La loi du 19 novembre 1864 décidait que pour être valable, la proposition d'un candidat devait être appuyée par un nombre d'électeurs au moins égal au trentième du nombre total des électeurs de la circonscription. Une courte expérience prouva le peu d'efficacité d'une telle disposition. Les propositions des candidats réunissaient bien le nombre de signatures requis par la loi, et ce nombre était facilement contrôlable. Mais la plupart de celles-ci étaient souvent illisibles, indéchiffrables, et célaient maintes fois plus d'une supercherie. Il était réellement difficile au tribunal qui devait proclamer les candidats, de vérifier, non seulement l'authenticité des signatures, mais encore les qualités des signataires. Aussi en 1877 (1) se résigna-t-on à adopter un moyen plus pratique. On fixa à douze le nombre de signatures requises pour la validité d'une candidature, indépendamment du nombre des électeurs de la circonscription.

A la proposition du candidat doit être, en second lieu, annexé un reçu du receveur de la province, attestant que les droits relatifs aux frais électoraux ont été acquittés (2). Sous l'empire de la loi du 19 novembre 1864, cette somme variait selon les circonscriptions. Elle était particulièrement lourde pour les candidats de la capitale et des grandes villes. Elle fut uniformément fixée à 200 drachmes en 1877, puis portée successivement à 800 et 1.000 drachmes.

17. Nous avons signalé plus haut les préoccupations du législateur en vue d'assurer la sincérité du vote et l'insuccès de la réforme accomplie en 1864. La loi du 5 septembre 1877 a réalisé un progrès certain en donnant à l'autorité judiciaire des attributions de contrôle très étendues (3). Elle décide qu'un représentant de l'autorité judiciaire assistera dorénavant à toutes les opérations électorales et procèdera d'office ou sur la demande d'un électeur, à l'instruction et à la vérification de tout acte délictueux. De plus, la Cour de Cassation

(1) Art. 26 de la loi du 5 septembre 1877.

(2) Art. 30 de la loi du 19 novembre 1864. Ralli, *ou. cit.* T. I. p. 44.

(3) Une circulaire du ministère de la justice en date du 25 avril 1869 avait déjà introduit le système du contrôle judiciaire. Les dispositions de la loi du 5 septembre 1877 se sont inspirées de la législation américaine. *Acts* du 28 février 1871 et 10 janvier 1873.

désignera des inspecteurs, pour chaque département, parmi les membres des Cours d'appel (1).

Depuis, la législation a multiplié les précautions et s'est appliquée à prévenir la fraude électorale et la pression officielle. Citons entre autres, la loi du 27 décembre 1877, spécifiant le rôle du tribunal saisi du procès-verbal de l'élection ; les lois du 27 mars 1887 et 2 janvier 1891, modifiant les dispositions de la loi du 5 septembre 1877 relatives au rôle des représentants de l'autorité judiciaire ; celle du 10 février 1893 touchant à l'impression des listes électorales ; celle du 23 mai 1907, sur le livret électorale d'identité.

18. La durée du mandat des membres de la Chambre des députés est fixée à trois ans par l'article 37 de la Constitution. Il est difficile d'apprécier l'exacte valeur de cette disposition. D'une part, l'indépendance de l'élu est fonction de la durée plus ou moins longue de son mandat. Mais de trop longs pouvoirs peuvent porter le député à oublier ses origines pour ne songer qu'à ses ambitions politiques, à ses intérêts personnels, au détriment de ceux de la collectivité. D'autre part, les courts pouvoirs assurent, au corps électoral de la nation, un contrôle efficace sur la façon dont le représentant accomplit son mandat, et ce contrôle est d'autant plus efficace que la durée du mandat est plus courte. L'excès de cette tendance peut amener des conséquences fâcheuses. Des renouvellements trop fréquents contribuent à entretenir le pays dans une atmosphère de fièvre électorale.

Les deux tendances ont trouvé leur expression au cours de l'histoire politique de la Grèce. Les Constitutions d'Épidaure et d'Astros décidaient que le Corps législatif serait renouvelé tous les ans. Les Grecs d'alors considéraient cette règle comme la sauvegarde de leur liberté. Aucune constitution n'est cependant revenue sur une durée des pouvoirs, aussi courte. Les Constitutions de 1827 et 1844 établissaient le mandat de trois ans ; celles de 1864 et 1911, celui de quatre ans.

Le projet présenté par la Commission constitutionnelle à IV^e Assemblée Nationale des Hellènes conservait au mandat sa durée de quatre ans. Mais l'Assemblée, en sa séance du 30 mars 1925, exprima, par son vote, sa préférence pour une législature plus courte : celle de trois ans. Nous jugeons cette

(3) Art. 32 et 33 de la loi du 5 septembre 1877.

disposition satisfaisante, estimant qu'elle concilie dans la mesure du possible, l'indépendance du député avec l'esprit démocratique de la Constitution, et le tempérament politique des hellènes.

19. Le mode de renouvellement de la Chambre des députés et l'époque de ce renouvellement, sont inscrits à l'article 37. Les élections générales sont ordonnées dans les quarante-cinq jours qui précèdent l'expiration légale des pouvoirs de la précédente législature. Les vacances produites au cours de la période législative par décès, démission ou option, sont comblées par des élections complémentaires. Néanmoins on ne saurait pourvoir aux sièges vacants, pendant la dernière année de la législature, à moins que leur nombre ne dépasse le quart du nombre total de sièges.

Des deux systèmes en présence, celui du renouvellement partiel et celui du renouvellement intégral, la Grèce a fait également l'expérience. Le mode de renouvellement partiel avait été établi par la Constitution de Trézène. Mais ce fait est unique. En se prononçant en faveur du mode de renouvellement intégral, la Constitution Républicaine a consacré une tradition.

Telles sont les règles essentielles qui président à la composition de la Chambre des députés.

CHAPITRE QUATRIÈME

Composition du Sénat

Avant d'aborder l'étude de l'œuvre de la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes, relative au Sénat, nous croyons utile de rappeler quelles furent, au cours de l'histoire politique de la Grèce, les diverses conceptions sur l'institution d'une deuxième Chambre.

Dans cet aperçu rétrospectif, il ne saurait être aucunement question des Sénats particuliers de la guerre de l'Indépendance, et pas davantage, du Sénat institué par Capodistria, en 1829, pour remplacer le *Panhellénium* préalablement dissout.

Les *gérousies* des années 1821 et 1822, n'avaient de Sénat que le nom. Leurs attributions étaient plus administratives et politiques que législatives. Quant au Sénat de 1829, ce n'était qu'un conseil purement consultatif qui aurait répondu avec plus d'exactitude à la dénomination de Conseil d'Etat (1). Enfin, ni les Sénats particuliers, ni le Sénat de Capodistria, ne présentaient le caractère d'une deuxième Chambre, qui avec celui des fonctions législatives, constitue le critérium du Sénat, au sens de la doctrine moderne de droit constitutionnel.

20. La Constitution de 1844 qui établissait le système bicaméral, organisa le Sénat, suivant les principes en

(1) « On créa un sénat de 27 membres dont 21 devaient être pris sur une liste de 63 candidats présentés par la docile assemblée. Les six autres étaient abandonnés au choix du Président qui pouvait en outre remplacer à son gré les morts et les démissionnaires. Les art. 5, 6, 7, baillonnèrent ce Sénat, qui ne conservait voix délibérative qu'en matière de finances, M. Capodistria n'osant pas pour le moment lui enlever cette dernière liberté ». GOBINEAU. *Deux Etudes sur la Grèce Moderne : Capodistrias*, Paris, 1905, p. 59.

vigueur dans les pays monarchiques, et emprunta aux Chartes de France et de Belgique la plupart de leurs dispositions.

Les sénateurs étaient nommés par le Roi (1). Ils étaient choisis sur une liste de notabilités comprenant de nombreuses catégories. Les conditions d'aptitudes, fixées par l'article 72 étaient les suivantes : Il fallait avoir été :

1° Soit membre ou ministre, au moins une fois, des gouvernements nationaux qui s'étaient succédés au cours de la guerre de l'Indépendance et jusqu'à la fin de l'année 1828.

2° Soit représentant, élu deux fois aux assemblées nationales, y compris la première Assemblée d'Athènes; soit député pendant deux périodes législatives, au moins, antérieurement ou postérieurement à l'année 1844 ; soit une fois représentant et une fois député.

3° Soit chef de camp, de flotte ou de division navale, au cours des sièges ou des batailles de la guerre de l'Indépendance.

4° Soit connu pour de brillantes actions d'éclat, ou pour de très grands sacrifices d'argent.

4° Soit président de la Chambre durant deux sessions, à compter du jour de la promulgation de la Constitution.

6° Soit ministre, après quatre ans de fonctions.

7° Soit général, lieutenant-général, maréchal de camp ; soit amiral, vice-amiral, contre-amiral, après cinq ans de commandement.

8° Soit ambassadeur, après cinq ans de fonctions.

9° Soit président de la Cour de Cassation ou de la Cour des Comptes, après six ans de fonctions.

10° Soit procureur général, président d'une Cour d'Appel, ou préfet, après huit ans de ces fonctions.

11° Soit procureur du Roi, près la Cour des Comptes, ou une Cour d'Appel ; soit conseiller à la Cour de Cassation, après dix ans de ces fonctions.

12° Soit président de conseil de préfecture trois fois élu comme tel et six ans de fonctions comme conseiller de préfecture.

(2) Art. 70 de la Constitution de 1844.

13° Soit recteur de l'Université, deux fois élu comme tel après dix ans de profesorat.

14° Soit vice-président de la Chambre de Commerce deux fois élu comme tel après dix ans de fonctions comme conseiller.

Indépendamment des conditions d'aptitude fixées par cet article, les sénateurs devaient être citoyens hellènes, jouir de leurs droits civils et politiques, être domiciliés en Grèce, et avoir quarante ans d'âge. En outre étaient membres de droit, à partir de l'âge de dix-huit ans, l'héritier présomptif de la Couronne et les princes du sang, mais ils n'avaient voix délibérative qu'à vingt-cinq ans seulement.

Le nombre de sénateurs fut initialement fixé à vingt-sept. Mais la Constitution accordait au Roi, le droit d'augmenter ce nombre « selon les besoins de l'Etat » jusqu'à concurrence de la moitié de celui des membres de la Chambre des députés. Le Roi avait encore la possibilité de dépasser cette limite, à la condition d'obtenir le consentement préalable de la Chambre (1).

Les sénateurs étaient nommés à vie. L'article 70 de la Constitution qui consacrait leur inamovibilité avait soulevé de longues controverses entre les partisans d'un mandat d'une durée limitée, et ceux d'un mandat à vie. Les premiers avec Métaxas, se ralliant au projet de la Commission constitutionnelle réclamaient le mandat décennal (2). Les autres, avec Colettis et Mavrocordato, soutenaient la thèse de l'inamovibilité. Mis aux voix, l'article 70 trouva l'Assemblée également partagée. Au second tour du scrutin, le parti Mavrocordato-Colettis l'emporta, mais à une très faible majorité (3).

21. Le Sénat préconisé en 1864 par N. J. Saripolos, rapporteur de la Commission constitutionnelle à la première Assemblée Nationale des Hellènes, ne modifiait pas profondément les règles de composition, fixées par la Constitution de 1844.

Le projet présenté à l'Assemblée, en la séance du 8 mai 1864 conservait aux sénateurs leur origine nominative, M.

(1) Art. 71 de la Constitution de 1844.

(2) L'article de la Commission était ainsi conçu : « Les sénateurs seront nommés par le Roi pour dix ans, à partir du jour de la publication de cette Constitution. Le Conseil des ministres les proposera, et pendant ce temps, ils seront inamovibles. »

(3) C'est par 112 voix contre 92, que l'art. 70 fut adopté.

Saripolos estimant utile d'éviter au pays tout surcroît de soucis électoraux, d'épargner aux hellènes une occasion de manifester, une fois de plus, les qualités de leur tempérament politique. Pour donner toutefois à la Chambre haute un caractère représentatif et national, le rapporteur proposait seulement que les sénateurs fussent choisis, à raison d'au moins un par *éparchie*.

D'après l'article 81 du projet, les sénateurs ne pouvaient être pris que dans huit catégories de personnes comprenant (1) :

1° Les députés ayant fait partie de trois législatures ;

2° Les présidents de la Chambre élus comme tels durant deux sessions et dans deux législatures différentes ;

3° Les ministres après quatre ans de ces fonctions ;

4° Les conseillers de département et d'arrondissement après douze ans de fonctions de conseiller et deux élections à la présidence de ces conseils ;

5° Les ambassadeurs après quatre ans, et les ministres plénipotentiaires, après six ans de services effectifs ; les consuls généraux après dix ans de fonctions ;

6° Les officiers supérieurs à partir du grade de colonel dans l'Armée, à partir de celui de capitaine de vaisseau dans la Marine Royale, après cinq ans de grade ;

7° Les procureurs généraux, présidents de Cour d'appel, préfets, après huit ans de fonctions ;

8° Les procureurs du Roi près la Cour des Comptes ou une Cour d'appel, les conseillers à la Cour de Cassation ou à la Cour des Comptes, les conseillers d'Etat en service ordinaire, après dix ans de fonctions.

Contrairement aux dispositions de l'article 75 de la Charte monarchique du roi Othon, l'article 80 du projet, enlevait à l'héritier de la Couronne et aux princes du sang, le droit d'être sénateurs. Ce n'était donc qu'une transposition, en vue d'une adaptation nouvelle, du système de recrutement du Sénat, que la Constitution de 1844 avait adopté.

Le projet de M. Saripolos (2) présentait avec le Sénat de la première monarchie, d'autres analogies. Les sénateurs étaient également inamovibles ; leur nombre était le même et pouvait être augmenté suivant les mêmes principes que sous l'empire de la Constitution de 1844. La prérogative royale fut toutefois

(1) SARIPOLOS, *op. cit.* 1874. T. V, p. 408 et suivantes.

(2) *Ibidem.* T. V, p. 363 à 421.

restreinte, en ce sens, que les promotions nouvelles ne pouvaient porter le nombre de sénateurs au-delà du tiers de celui des députés. Quant à la possibilité qu'avait le Roi de dépasser ce chiffre avec le consentement de la Chambre, elle fut limitée aux deux-cinquièmes du nombre total de députés.

Le projet de M. Saripolos ne trouva pas grâce devant l'Assemblée de 1864 (1). Sans plus de succès, les partisans d'une deuxième Chambre agitèrent en vain la question du Sénat, en 1911 et 1920. L'issue plus heureuse des travaux de la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes, a été le produit de longues discussions.

22. Les débats se compliquèrent de bonne heure. Le 20 mai 1924, M. Papanastasiou, chef du parti de l'Union Républicaine, présentait à l'Assemblée un projet de décret, tendant à la formation immédiate d'un Sénat provisoire (2). S'inspirant des dispositions de l'article 73 de la Constitution norvégienne (3), M. Papanastasiou proposait la scission de l'Assemblée Nationale en Chambre et en Sénat.

Aux termes de l'article 2 du projet, le Sénat devait être constitué de la manière suivante : l'Assemblée élirait comme membres du Sénat, un tiers du nombre des députés de chaque *nome*. Toutes les fois que le tiers comprendrait une fraction, l'Assemblée élirait un sénateur de plus. Seraient également appelés à remplir les fonctions de sénateurs, ceux qui au cours des années précédentes ont été deux fois ministre, ou une fois Président du Conseil, à conditions qu'ils aient été élus au moins une fois députés. L'Assemblée élirait enfin quarante sénateurs choisis parmi les citoyens âgés d'au moins trente ans « susceptibles de contribuer à l'œuvre du Sénat, par leurs capacités ou leur expérience ». Quant à l'article 3 du projet, il décidait que les membres de l'Assemblée Nationale qui ne seraient pas choisis pour faire partie du Sénat, formeraient la Chambre des députés.

M. Papanastasiou invoquait, en faveur de son projet, des raisons pratiques, d'opportunité, et de haute politique. Il soutenait que l'institution d'un Sénat contribuerait à affermir le nouveau régime ; que partageant avec la Chambre le pouvoir constituant, une deuxième assemblée donnerait des

(1) Voyez *suprà*, § 7.

(2) V. le texte de ce décret de *Procès-verbaux de la Première Commission Constitutionnelle*, p. 220 à 225.

(3) « Le Storthing élit un quart de ses membres pour composer le Lagthing, les trois autres quarts formant l'Odelsting. »

garanties d'une meilleure préparation du travail constitutionnel ; que le Sénat, s'ouvrant aux membres des partis politiques qui n'étaient pas représentés à l'Assemblée Nationale, leur permettrait de participer au travail de celle-ci et réaliser ainsi la réconciliation des partis. Enfin, M. Papanastasiou faisait remarquer que recruter le Sénat par voie d'élection, cela équivaldrait à reporter sa formation à plus d'un an, les listes électorales devant être préalablement révisées.

Renvoyé à la Commission constitutionnelle, le projet fut combattu par la grande majorité des membres de la Commission. On jugeait qu'un Sénat provisoire manquerait d'autorité et ne ferait que rappeler les mauvais souvenirs laissés par le Sénat de la première monarchie. Quant à consolider le régime démocratique par la création d'une institution qui n'aurait pas sa source dans le suffrage populaire, cela parût pour le moins, paradoxal. Et puis, l'Assemblée n'abuserait-elle pas de ses pouvoirs, en élisant une nouvelle assemblée destinée à lui enlever la moitié de sa volonté ! Pouvait-elle déléguer le mandat que le peuple lui avait conféré ? (1).

A ces raisons de principe vint s'ajouter le peu de succès qu'obtint l'idée du Sénat provisoire, auprès des partis royalistes. Tous les membres influents des groupes monarchiques, sondés par M. Papanastasiou, refusèrent péremptoirement de faire partie du Sénat. Dès lors, la constitution d'une deuxième Chambre sur les bases proposées, n'offrait plus les garanties de réconciliation poursuivies par l'Union Républicaine.

Au moment où l'Assemblée allait commencer son œuvre, M. Papanastasiou demanda que le projet de décret qu'il avait présenté le 20 mai dernier, précéda toute autre discussion. Au cours de la séance du 5 décembre 1924, il reprit ses développements. Mis au voix, le projet fut rejeté à une forte majorité (2).

23. Le projet initial de la Commission constitutionnelle instituait un Sénat de cent cinquante membres. Sur ce nombre, cent devaient être élus par les conseillers généraux, municipaux et communaux, vingt-trois par le Sénat et la Chambre réunis, vingt-sept par les groupements professionnels.

(1) Procès-verbaux de la Commission, p. 238 (séance du 23 juin 1924).

(1)' *Procès-verbaux de la Commission Constitutionnelle*, p. 238 (séance du 23 juin 1924).

(2) 112 voix contre 153 et 3 abstentions.

24. En admettant cette dernière catégorie de sénateurs, la Commission faisait une certaine part au système de la représentation professionnelle. Trente sénateurs devaient être élus par les organisations professionnelles suivantes :

1° Hommes de sciences, de lettres et d'art (Chambres académiques et artistiques) ; 2° commerçants et industriels (Chambres de commerce et d'industrie) ; 3° artisans et petits commerçants (Chambres professionnelles) ; 4° cultivateurs (Chambres d'agriculture) ; 5° ouvriers (Chambre de travail) ; 6° employés privés (Chambres des employés privés). Les Chambres académiques et artistiques devaient élire huit sénateurs ; les Chambres des employés devaient en élire deux ; chacun des autres organismes professionnels aurait eu droit à cinq représentants.

Le Comité des Quatre ministres n'a pas hésité à supprimer cette troisième tranche de sénateurs. S'il est indéniable que le mouvement corporatif et syndicaliste, soit bien la caractéristique de notre époque, encore faut-il que ce mouvement soit suffisamment avancé, pour pouvoir servir de base à une représentation politique.

En Grèce, le mouvement corporatif est certes, très ancien. L'organisation professionnelle remonte à l'Empire Byzantin, voire même à l'antiquité (1). Placée en 1864 sous l'égide de la garantie constitutionnelle, et consacrée par une tradition qui avait survécu à la domination ottomane, la liberté d'association avait encouragé l'éclosion de nombreuses associations ouvrières. Mais faute d'une législation appropriée, et d'une organisation plus parfaite, le mouvement corporatif s'était cantonné dans les limites étroites des coopératives de crédit et des associations de secours mutuel.

La loi du 21 juin 1914 (2) vint combler cette lacune de la législation, et donner au droit d'association l'organisation qui lui manquait. Elle proclamait en même temps la liberté syndicale. A la faveur du droit nouveau inauguré par la loi du 21 juin 1914 (3), le mouvement corporatif et syndicaliste s'est considérablement amplifié. Des chiffres variables chaque année nous donnent la preuve irrécusable de son importance

(1) V. ROCHETIN. *Les premières associations coopératives en Grèce*, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, 1899, p. 91.

(2) LAMPIRIS. *La Législation Sociale en Grèce de 1869 à 1919* ; dans le *Bulletin de la Société de Législation Comparée*, 1921, p. 81.

(3) La loi du 21 juin 1914 a été complétée dans certaines de ses dispositions par la loi sub. n° 2151 de 1920. *Bulletin du Bureau International de Travail* ; Série législative, Grèce, n° 1.

croissante (1). Les syndicats ouvriers et plus particulièrement les syndicats agricoles, sont de plus en plus nombreux; les Bourses de travail se sont multipliées, les fédérations ouvrières se généralisent (2). Aussi, dans la Revue de Genève, de Mai 1924, M. Politis n'hésite-t-il pas à envisager avec confiance, l'avenir ouvrier de la Grèce (3). Le rapport présenté en juin 1925 au Congrès de Bruxelles par la délégation de la Chambre de Commerce et d'Industrie Hellénique, est également des plus optimistes... (4).

Malgré ces perspectives encourageantes, et en dépit de la progression constante du nombre des syndicats, nous ne croyons pas que l'heure de la réforme soit venue pour la Grèce. D'ailleurs, l'idée si chère à M. Duguît, d'une représentation au Parlement des groupements professionnels (5), est loin d'avoir rencontré jusqu'ici, dans le domaine des réalisations, toute le succès qu'elle mérite et qui lui est certainement réservé. Non seulement les applications sont rares, mais de quelque côté que l'on oriente ses regards, que ce soit vers l'Espagne, l'Autriche, la Russie soviétique, ou la République allemande, on ne rencontre partout, qu'essais imparfaits, éphémères ou étrangement timides. La Constitution roumaine du 28 mars 1923, nous offre seule, l'exemple d'une application sérieuse du système de la représentation syndicale (6). Mais nous sommes trop près de l'expérience roumaine pour pouvoir l'apprécier.

(1) D'après les évaluations faites par le Congrès Panhellénique des Ouvriers, en septembre 1918, le total des ouvriers grecs est de 130.000. Sur ce nombre, 60.000 sont groupés en 237 syndicats. Des renseignements exacts portent le nombre des syndicats agricoles à 820 en 1919, groupant 52.648 adhérents. Les syndicats des restaurateurs, hôteliers et cuisiniers, ceux des employés des services de transport, et des employés de chemin de fer, sont groupés en fédérations locales. Les employés d'hôtels, ceux des usines à gaz et d'électricité, les mécaniciens, les ouvriers en chaussures, les employés des fabriques de tabac, sont groupés en confédérations panhelléniques.

(2) ANDREADES. *La Législation Ouvrière en Grèce*, Genève 1922, p. 27. TSOUDEROS : *Le Relèvement Economique de la Grèce*. Paris 1919, p. 194.

(3) V. *La Réforme Economique* du 30 juin 1924, p. 334.

(4) *Revue Economique Internationale*, XVIII^e année, vol. III, n° 1, p. 116.

(5) DUGUIT : *L'élection des sénateurs. Revue politique et parlementaire* 1895 ; p. 300 et 453. *La représentation syndicale au Parlement ; Revue et parlementaire*, 1911, p. 34. *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1923, 2^e édition, T. II, p. 560 et suivantes.

(6) Art. 70 de cette Constitution : « Les membres de Chambres de Commerce, d'Industrie, de Travail, et d'Agriculture, réunis en collèges distincts, choisissent dans leur sein, et pour chaque circonscription électorale, un sénateur de chaque catégorie. »

L'attitude réservée de la grande majorité des législateurs étrangers, jointe à cette autre considération, que le syndicalisme est en Grèce de date trop récente, pour avoir atteint le degré de développement nécessaire, justifient amplement le rejet, par le Comité des Quatre ministres, de la réforme proposée.

25. Les règles relatives à la formation du Sénat de la République Hellénique, figurent aux termes des articles 57 et 58 de la Constitution. Si l'on excepte les dispositions concernant la représentation syndicale, le projet de la Commission constitutionnelle se trouve reproduit dans ses dispositions essentielles. Le nombre total des sénateurs a été fixé à cent-vingt. Cent, sont élus par les représentants des groupements administratifs autonomes ; vingt, par le Sénat et la Chambre réunis.

Les sénateurs de la première catégorie, sont élus sur la base de circonscriptions « très larges » que la Constitution ne définit pas autrement. Le soin de déterminer l'étendue de ces circonscriptions, est laissé à la loi sur les élections sénatoriales. C'est à cette loi qu'incombe également, la tâche de répartir les sièges sénatoriaux entre les diverses circonscriptions, de manière à n'attribuer à chacune d'elles qu'un nombre de sénateurs proportionnel à sa population. Dans l'ensemble, les circonscriptions électorales n'en empruntent pas moins leurs cadres, à l'organisation administrative du pays. Il n'est donc pas sans utilité, de tracer de cette dernière une rapide esquisse.

Du point de vue administratif, la Grèce est divisée en départements, communes et communautés.

Le département, ou *nome*, à la tête duquel est placé un préfet a été investi de la personnalité morale, par la loi du 27 mai 1887 (1). Cette même loi instituait à côté du préfet, un conseil général, élu au suffrage universel, et conçu suivant les données de l'administration française. Ces dispositions de la loi ne furent point appliquées, et la création des conseils généraux fut remise en question par la IV^e Assemblée Nationale. L'institution de ces organismes de la vie régionale, fait partie du programme de décentralisation administrative, auquel la Constitution consacre ses articles 104 et

(1) LYCOUDIS, *Code Electoral*, Athènes 1889, p. 457-476-v. *Annuaire de Législation Etrangère*, 1886, p. 877.

105. D'autre part, la réglementation des élections départementales, a fait récemment l'objet de nombreux décrets. Ce fait semble nous en annoncer l'imminence (1).

Placée au-dessous du département dans l'échelle de la décentralisation, la commune jouit d'une autonomie administrative parfaite. Elle est administrée par un maire assisté d'un conseil municipal plus ou moins nombreux, suivant l'importance de la commune qu'il est appelé à représenter (2). Les autorités municipales sont élues pour quatre ans, au suffrage universel et secret (3).

A côté de la commune, la communauté constitue la circonscription élémentaire du territoire national. D'origine fort ancienne, elle faisait jusqu'en 1912, partie intégrante de la commune. L'article 6 de la loi municipale du 27 décembre 1833 avait toutefois organisé à son profit une représentation spéciale chargée de la gérance de son patrimoine (4).

La loi du 10 février a érigé la communauté en circonscription administrative distincte (5). L'administration de la communauté revient entièrement à son conseil, élu pour quatre ans, au suffrage universel. Le nombre des conseillers varie entre cinq et quinze, suivant le chiffre de la population de la communauté (6). Contrairement à la terminologie adoptée en droit français, nous réserverons la dénomination de conseil-

(1) Décrets-lois du 10 juin 1925 et du 12 juin 1926. Suivant l'art. 2 de ce dernier décret, les conseillers généraux sont élus pour quatre ans. Leur nombre est proportionnel à l'importance du département. Ce nombre est donc très variable : la Macédoine Centrale nomme 43 conseillers, la Macédoine Orientale 36, la Macédoine Occidentale 24, la Thrace 24, la Thessalie 48, etc.

(2) La loi municipale du 27 décembre 1833 créait un conseil municipal de 8, 12 ou 18 membres, suivant que la population de la commune était supérieure à 300, 2.000 ou 10.000 habitants. La loi du 10 février 1912 institue un conseil plus nombreux. Le nombre des conseillers est de 18, 24, ou 30 suivant que la population est supérieure à 10, 30 ou 100.000 habitants.

(3) Art. 105 des Constitutions de 1864 et 1911 ; loi électorale du 19 novembre 1864. V. DEMOMBYNES. *Les Constitutions Européennes*. Paris 1881, T. I, p. 697.

(4) ANGULOPOULOS. *Traité de Droit Administratif*, Athènes 1824, p. 353.

(5) « Toute agglomération de plus de 300 habitants ayant une école primaire constitue une communauté. » V. *Annuaire de Législ. Etrangère*, 1912, p. 463.

(6) Les conseils communaux se composent :

De 5 membres pour les communautés de 1.000 habitants et au-dessous.
De 6 membres pour les communautés de 1.001 habitants à 2.000.
De 9 membres pour les communautés de 2.001 habitants à 4.000.
De 10 membres pour les communautés de 4.001 habitants à 6.000.
De 15 membres pour les communautés de 6.001 habitants à 10.000.

lers communaux aux conseillers de la communauté afin de les bien distinguer des conseillers municipaux.

Ces brèves indications données, revenons aux dispositions de la Constitution.

26. Dans chaque circonscription, le collège électoral est composé des conseillers généraux, des maires, des conseillers municipaux et communaux. Le collège sénatorial ainsi amorcé, est complété par l'adjonction de délégués spéciaux. Délégués du département, en nombre égal à celui des conseillers généraux élus par eux. Délégués de la commune et de la communauté, en nombre proportionnel à la population de la commune ou de la communauté, élus par les conseillers municipaux et communaux en fonctions. A cette élection participent, dans une certaine mesure, les candidats à l'édition ayant échoué aux précédentes élections municipales ou communales. Leur suffrage ne s'y trouve toutefois associé, que jusqu'à concurrence des deux tiers du nombre légal des conseillers de la circonscription. Si le nombre des candidats malheureux excède cette limite, la préférence est accordée à ceux qui auraient obtenu aux dernières élections locales, le scrutin le plus favorable.

Le recrutement des sénateurs de la deuxième catégorie ne soulève aucune difficulté technique. Vingt sénateurs sont élus par les deux Chambres réunies en séance commune, à la majorité absolue des suffrages exprimés.

27. Les sénateurs de la première catégorie sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans, suivant les règles établies en France par la loi constitutionnelle du 24 février 1875. Moins complète cependant, la Constitution hellénique n'a pas prévu la procédure à suivre pour l'élection des nouvelles tranches à l'expiration de la première et de la deuxième période triennale. En l'espèce, le législateur aurait pu déterminer de quelle manière serait effectuée la répartition en trois séries des circonscriptions électorales, l'ordre de renouvellement étant désigné par voie de tirage au sort. Nous estimons même qu'il aurait été prudent de trancher par un texte constitutionnel cette question d'un intérêt peut être secondaire, mais d'une exécution encore assez délicate.

Les sénateurs de la deuxième catégorie ne sont élus que pour trois ans et se renouvellent intégralement au bout de

cette période. La durée de leur mandat est donc mesurée à celle de la Chambre des députés qui a participé à leur nomination.

28. L'éligibilité aux fonctions sénatoriales est soumise à trois conditions. Aux termes de l'article 58 « ne peuvent être élus sénateurs que les citoyens hellènes, âgés de 35 ans révolus, et possédant la capacité d'élire ». La qualité de citoyen hellène, la jouissance des droits politiques et civils, n'appellent aucune observation particulière. La condition d'âge est elle-même trop classique pour retenir longtemps notre attention. Les sénateurs doivent avoir accompli leur trente-cinquième année, et cette condition doit être acquise au candidat le jour de l'élection. C'est plus un principe théorique de différenciation entre les membres de l'une et l'autre Chambre, qu'un gage réel de pondération de la part de ceux qui sont appelés à constituer l'élément modérateur du Parlement.

29. Nous ne consacrerons guère au régime des inéligibilités, et des incompatibilités sénatoriales, des développements plus amples, renvoyant le lecteur à ce qui a été dit des inéligibilités et des incompatibilités au chapitre précédent (1).

Le paragraphe deuxième de l'article 58 déclare inéligibles au Sénat, les fonctionnaires rétribués de l'Etat, les maires et les militaires en activité de service. Ils ne peuvent briguer une élection sénatoriale, qu'à condition de résigner leurs fonctions avant la date fixée pour la proclamation des candidatures.

Il n'est prévu aucun cas d'inéligibilité relative.

Quant aux incompatibilités, elles sont encore moins complètes que celles étudiées précédemment pour l'assemblée populaire. La Constitution n'en a admis qu'un petit nombre. Les cas d'incompatibilité s'identifient d'ailleurs aux trois catégories de fonctions déclarées inéligibles.

« Une loi peut étendre à d'autres fonctions l'incompatibilité avec le mandat de sénateur. » La liste en est donc extensible. Néanmoins, ce vœu ou cet espoir du législateur, ne nous console pas de son indulgence et de la déconvenue que nous éprouvons à ne pas trouver reproduit dans toute sa

(1) Voyez *Suprà*, § 12 et 13.

rigueur, le système d'incompatibilités édicté pour la Chambre des députés.

30. Il nous reste à dégager de l'ensemble des règles que nous venons d'exposer, les principes directeurs qui ont présidé à leur élaboration.

Au sujet du Sénat, les préoccupations fondamentales de l'Assemblée Nationale se ramènent à deux chefs : établir pour la deuxième Chambre des règles de compositions différentes de la première ; assurer à celle-ci comme à celle-là, une origine qui fût en harmonie avec les principes démocratiques. En effet, il eût été, d'une part, choquant de faire dériver d'une même source, deux corps qui, dans l'esprit du législateur, étaient d'ores et déjà destinés à être investis de pouvoirs inégaux ; et de l'autre, il était impossible de bannir d'une assemblée représentative et démocratique, le système électif, ou l'idée du suffrage universel.

Conciliant la logique de la dualité ainsi comprise, avec les exigences inéluctables du régime républicain, le Sénat institué par la Constitution du 29 septembre 1925, est une assemblée intégralement élective, qui procède toute entière du suffrage universel — non plus, certes, du suffrage universel pur et simple, tel qu'il est consulté pour l'élection des députés, mais d'un suffrage indirect à plusieurs degrés.

Ces principes mis à part, il serait inutile de s'évertuer à rechercher parmi le dédale du système électoral établi, la réalisation d'une théorie doctrinale déterminée. Egalitaire et unitaire, l'état social de la nation grecque n'offrait au législateur, aucun de ces éléments, qui ont servi ailleurs à l'établissement d'une deuxième Chambre. De plus, la représentation des groupements professionnels ayant été repoussée, l'Assemblée devait abandonner définitivement toute velléité de donner au Sénat une structure vraiment rationnelle.

En désespoir de cause, impuissant à donner à son œuvre le caractère d'une production originale, le législateur a demandé aux institutions françaises, l'inspiration qui lui faisait défaut. Les règles relatives à l'élection des sénateurs de la première catégorie, à la durée de leur mandat, au mode de renouvellement, toutes ces dispositions, depuis la qualité des électeurs sénatoriaux, jusqu'à cette complexité du collège électoral, sont une transposition évidente des principes établis en France par la loi constitutionnelle du 9 décembre 1884. Quant aux sénateurs de la deuxième catégorie, élus par la

Chambre et le Sénat réunis en un même assemblée, n'est-ce pas encore l'évocation d'une idée française un peu plus lointaine ! (1).

Mais l'objection la plus sérieuse que soulève, à nos yeux, cette œuvre d'emprunt, c'est de n'avoir pas su écarter des élections sénatoriales : les conseils administratifs du département, de la commune et de la communauté. L'intervention de ces conseils est aussi préjudiciable au résultat des élections qu'aux intérêts des administrés.

Et d'abord la confusion des fonctions administratives avec la qualité d'électeur sénatorial, est susceptible de vicier le caractère des élections locales. Elle tend, en effet, à écarter du mandat départemental, municipal ou communal, et pour des raisons d'ordre purement politique, des hommes distingués par leur éducation, ou leur situation sociale.

En outre, il est rare que les conseils administratifs locaux soient l'expression exacte de la volonté nationale. Elus en vue de remplir des fonctions administratives, ils sont loin de représenter au point de vue politique, les sentiments de leurs électeurs, d'autant que leur élection est due, la plupart du temps, au hasard d'une majorité incertaine.

Enfin, il est à craindre que des préoccupations politiques ne fassent négliger aux membres de ces conseils, l'administration des intérêts qui leur ont été confiés. Il est même paradoxal de leur voir conférer, par la Constitution, la qualité d'électeur sénatorial lorsque la loi leur interdit formellement toute délibération sur des matières politiques (2).

Fort heureusement, le législateur s'est appliqué à remédier aux imperfections d'un système défectueux. Dans ce but, il a placé à côté des conseillers locaux, des électeurs « ad hoc », délégués du département, de la commune et de la communauté. Spécialement choisis en vue de chaque élection sénatoriale, ils reflètent, d'un façon plus fidèle, l'état de l'opinion publique au moment précis des élections. Le mode même de recrutement de ces délégués, procède d'un souci identique. En faisant participer à l'élection des délégués sénatoriaux, les candidats à l'édition ayant échoué aux précédentes élections locales, le législateur a encore visé une représentation plus

(1) Art. 1er de la loi du 24 février 1875 (abrogé par la loi du 9 décembre 1884, art. 9)

(2) § 18 de l'art. 5 de la loi municipale du 27 décembre 1833. V. ANGULOPOULOS, *op. cit.*, p. 425.

adéquate des aspirations politiques du pays à une époque déterminée.

D'autre part, en instituant les sénateurs de la deuxième catégorie, le législateur a voulu réserver un certain nombre de sièges sénatoriaux en faveur de ces personnalités éminentes, que des inimitiés de nature politique, risquent d'éloigner de la haute assemblée en les évinçant des conseils administratifs. Ce système, assez ingénieux, se heurte toutefois à une objection de principe. Nous ne saurions admettre sous aucun prétexte l'immixtion d'une Chambre dans la formation de l'autre. Or, en attribuant aux députés le droit d'intervenir dans la nomination d'un certain contingent de sénateurs, la Constitution hellénique a faussé l'idée de l'indépendance absolue des Chambres, corollaire du régime bicaméral.

CHAPITRE CINQUIEME

Organisation du Parlement

SECTION I

31. La constitution définitive du Parlement est subordonnée à l'examen de la régularité du mandat que les élections ont conféré à ses membres.

Le contrôle des élections législatives est confié, tantôt aux Chambres elles-mêmes, tantôt à l'autorité judiciaire. Dans le premier cas, l'assemblée vérifie l'élection de tous ses membres, indistinctement : c'est le système de la vérification des pouvoirs. Dans l'autre, le tribunal compétent statue sur les seules élections dont la régularité est contestée : c'est le système du contentieux des élections.

En Grèce, les premières institutions politiques se prononcèrent en faveur du système de la vérification des pouvoirs. Aux termes de l'article 14 de la Constitution d'Epidaure, « les députés de toutes les provinces et îles libres de la Grèce sont admis, dès que leurs pouvoirs sont reconnus valables par le Corps législatif » (1). Ce texte demeura pourtant sans effet. Le pays se débattait entre la guerre et l'anarchie. De 1822 à 1829, les Chambres législatives n'eurent qu'une existence éphémère et chaotique dont personne ne songeait à contester la régularité. De 1829 à 1844, le régime représentatif subit une éclipse totale. En réinstaurant le système des assemblées électives, la Constitution de 1844 investit à nouveau la Chambre des députés du droit de vérifier les pouvoirs de ses

(1) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.* T. VI, suppl. p. 63.

membres (1). Le règlement de la Chambre indiquait de son côté la marche à suivre dans la procédure de vérification :

Au début de la première session de la nouvelle législature, la Chambre se divisait, par voie de tirage au sort, en sept bureaux, qui choisissaient chacun un président et un secrétaire. Par voie du sort également, les dossiers de l'élection étaient répartis entre les divers bureaux. Toutefois, lorsqu'un député avait été désigné pour siéger comme membre d'un bureau auquel son propre dossier venait d'échoir, son nom était remis dans l'urne, de manière à ce qu'il participât à la formation d'un bureau différent. Au bout d'un certain délai — cinq jours en principe — imparti aux bureaux pour examiner les dossiers qui leur étaient soumis, la Chambre était saisie de la discussion, et se prononçait souverainement sur la validité des élections (2).

L'article 73 de la Constitution de 1864 conserva à la Chambre des députés le droit de vérifier les pouvoirs de ses membres et les règles de procédure ne furent point modifiées (3). Le nombre des bureaux fut néanmoins porté de sept à huit.

Le système de la vérification des pouvoirs donna lieu en Grèce à des abus scandaleux. Sous couleur de prononcer des invalidations et faire respecter les lois électorales, la majorité trouvait, dans ses fonctions exceptionnelles de juge, un moyen de se débarrasser de ses adversaires politiques. La minorité, impuissante à appeler de l'iniquité du Parlement, s'abstenait des séances (4) et arrivait parfois à créer des difficultés de *quorum* qui condamnaient la Chambre à l'inertie.

La revision constitutionnelle, opérée en 1911, offrit aux nombreux partisans d'une réforme, l'occasion d'enlever à la Chambre sa prérogative de vérification. M. Vénizélos, Président du Conseil demandait à l'Assemblée Nationale de confier à un tribunal une opération essentiellement judiciaire. Le 19 avril 1911, le nouvel article 73 fut voté. Il était ainsi conçu : « La vérification des élections contestées par suite d'irrégularités commises, ou par manque de qualités requises chez

(1) Art. 66 : « La Chambre des députés vérifie les pouvoirs de ses membres et prononce sur les contestations qui peuvent s'élever à ce sujet. »

(2) Art. 2, 3 et 5 du Règlement de la Chambre V. Saripolos. *Traité de Droit Constitutionnel*, Athènes, 1851, T. I, p. 375 et suivantes.

(3) MOREAU et DELPECH. *Les Règlements des Assemblées Législatives*, Paris 1907, T. II, p. 272.

(4) *Bulletin de la Soc. de Législation Comp.* 1876, p. 560.

les candidats, est confiée à un Tribunal dont les membres sont désignés par la voie du sort parmi les membres de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel du Royaume. Le tirage au sort est effectué par la Cour de Cassation en audience publique. La présidence de ce Tribunal Spécial revient au membre le plus ancien en charge et le plus élevé en grade. Les détails concernant le fonctionnement du Tribunal et la procédure seront réglés par la loi » (1).

La loi prévue par cet article fut votée par la Chambre le 9 décembre 1911 et promulguée le 12 du même mois. Elle institue un Tribunal de onze membres et six suppléants, tirés au sort parmi les conseillers de la Cour de Cassation, les conseillers et procureurs près les Cours d'Appel. La loi arrête tous les détails de la procédure. Elle règle les audiences, fixe les délais dans lesquels les discussions sur les élections litigieuses doivent être closes ainsi que ceux dans lesquels la décision du Tribunal doit intervenir. Elle spécifie les faits susceptibles de vicier une élection et les irrégularités qui peuvent en motiver l'annulation. Le Tribunal peut ordonner des enquêtes, entendre des témoins, nommer des commissions rogatoires. Ses décisions sont définitives. Elles sont transmises par l'intermédiaire du procureur près la Cour de Cassation, au ministre de l'Intérieur et à la Chambre des députés, « afin qu'ils n'en ignorent » (2).

La Constitution Républicaine conserve la procédure établie en 1911 pour la vérification et le jugement des élections contestées. L'article 42 reproduit fidèlement les dispositions de l'article 73 révisé. Enfin, « les détails concernant le fonctionnement du Tribunal sont fixés par une loi », qui est celle du 12 décembre 1911.

La tradition constitutionnelle en Grèce, à l'instar de l'évo-

(1) Le 24 mai 1911, l'Assemblée vota les dispositions transitoires suivantes :

« La vérification et le jugement des élections législatives de la prochaine législature, tant que la loi organique sur la constitution d'un Tribunal Spécial prévue par l'art. 73 n'aura pas été promulguée, sera faite par la Cour de Cassation siégeant en séance plénière et conformément aux dispositions spéciales qui seront fixées par un Rescrit Royal. »

Il n'y a eu pas lieu d'appliquer ces dispositions, la loi du 12 décembre étant utilement intervenue.

(2) Pour l'analyse détaillée de cette loi, V. *Revue de Droit Public*, 1912, p. 568 et suivantes.

lution des institutions anglaises (1) semble abandonner définitivement le système de la vérification des pouvoirs pour s'orienter vers celui du contentieux des élections.

En adoptant les dispositions établies par la Constitution de 1911, la Constitution Républicaine consacre la solution la plus équitable que comporte le problème du jugement des élections législatives contestées. Cette opération est, en effet, purement juridictionnelle. Il s'agit d'interpréter la loi électorale, de connaître d'incapacités civiles ou criminelles, de trancher des questions d'état civil ou de nationalité qui sont autant d'attributs naturels du pouvoir judiciaire (2). L'on a invoqué en faveur du système de la vérification des pouvoirs, le principe de l'indépendance des Chambres, corollaire nécessaire de la liberté de la représentation nationale. « Supposez — écrit Rossi — un autre pouvoir ayant le droit de décider une question électorale, par exemple, le pouvoir judiciaire. C'est le pouvoir judiciaire qui pourrait faire en partie la Chambre des députés, puisque c'est lui qui prononcerait sur les questions de validité. La Chambre ne serait plus qu'un corps subalterne si elle n'était pas juge suprême en matière d'élection » (3).

A moins de taxer la magistrature de partialité et de corruption, nous ne voyons pas en quoi la compétence de l'autorité judiciaire peut porter ombrage à la représentation du peuple souverain. Bien au contraire, nous estimons que c'est donner à celle-ci de sérieuses garanties de sincérité, que confier le jugement des réclamations électorales à des hommes d'une éducation juridique certaine et qui sont aussi éloignés des querelles politiques qu'indépendants par situation de l'action du Gouvernement.

(1) Après une lutte opiniâtre pour arracher au Roi le droit de vérification, la Chambre des Communes n'a pas hésité à abandonner sa prérogative à la compétence des tribunaux (Grenville Act. 1770 Parliamentary Elections Act. § 31 32). V. ANSON, *Lois et Pratiques Constitutionnelles en Angleterre*, trad. fr. Paris 1923. *Le Parlement*, p. 200. — LAWRENCE LOWELL ; *le Gouvernement d'Angleterre*, traduction fr., Paris 1910. T. I, p. 279. *Revue de Droit Public* 1898, T. I, p. 441.

(2) Dans ce sens, V. SAINT-GIRONS, *Droit Constitutionnel*, Paris 1885, p. 200. MOREAU, *Précis de Droit Constitutionnel*, Paris 1919, p. 263 ; JÈZE, *Eléments de Droit Public et Administratif*, Paris 1910, p. 20 et 65. *Revue de Droit Public* 1898, T. I., p. 447.

(3) ROSSI, *Droit Constitutionnel*, 2^e édition, Paris 1877, T. III, p. 436.

32. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Parlement sont soumis à l'obligation de prêter le serment politique. Cette formalité qui est tombée en désuétude dans la plupart des pays a survécu en Grèce avec le respect des traditions religieuses. Elle est la consécration officielle de l'élu du peuple dans ses nouvelles fonctions. La cérémonie a lieu en séance publique, dans la salle des délibérations de la Chambre des députés ou du Sénat, suivant que le représentant de la nation appartient à l'une ou à l'autre de ces assemblées. La formule employée est la suivante : « Je jure au nom de la Trinité Sainte, Consubstantielle et Indivisible, foi à la Patrie, obéissance à la Constitution Républicaine et aux Lois de l'Etat ; je jure aussi de remplir consciencieusement mes devoirs ».

Les membres du Parlement qui professeraient une autre religion prêtent serment en employant une autre formule, conformément aux exigences de leur culte (article 41).

33. Le premier soin d'une assemblée régulièrement constituée, est de confier à un bureau, la direction de ses travaux. L'indépendance et le prestige des Corps politiques sont fonction de la latitude plus ou moins grande qui leur est laissée dans le choix des membres de leur bureau et notamment dans celui de leur président. Ce droit a été reconnu pleinement aux Chambres législatives, par toutes les constitutions de la Grèce (1) et la Constitution Républicaine assure, elle aussi, aux deux Chambres, la libre élection de tous les membres de leur bureau.

La Constitution n'a pas déterminé la composition exacte du bureau pas plus qu'elle n'en a réglé la procédure d'élection. Ces dispositions de détail sont abandonnées à l'appréciation du règlement intérieur des Chambre qui ne saurait cependant s'écarter des quelques principes inscrits à l'article 43 concernant la date de l'élection du bureau, le *quorum* nécessaire et la majorité requise pour l'élection du président et des autres membres.

La durée des pouvoirs du bureau est d'un an. C'est au début de la session ordinaire annuelle que chacune des Chambres procède à l'élection de son bureau respectif (art. 43 et 64). Cette opération a lieu sous les auspices d'un bureau provisoire présidé par le plus âgé des membres présents, les quatre plus

(1) On ne saurait excepter que la Constitution de 1844, dont l'article 78 accordait au Roi le droit de désigner lui-même le président du Sénat.

jeunes remplissant les fonctions de secrétaires (1). Quant au bureau définitif, il est composé d'un président, trois vice-présidents, quatre secrétaires et deux questeurs.

Les membres du bureau doivent faire partie de l'assemblée qui les nomme. Cette règle, aujourd'hui traditionnelle, ne comporte au cours de l'histoire des constitutions de la Grèce qu'une seule exception. La Constitution de Trézène autorisait le choix du président de la Chambre en dehors des membres de cette assemblée. Elle exigeait même que le choix des deux secrétaires ne se portât pas sur des personnes faisant partie de l'Assemblée.

L'élection se fait par bulletins, au scrutin secret, le *quorum* exigé étant des onze-vingtièmes du nombre total des membres de l'Assemblée.

Le président est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés, au premier tour du scrutin ; une majorité moins élevée est admise au second tour. Le calcul de cette dernière est inutilement compliqué : elle est des quatre-cinquièmes de la limite minima du *quorum*. Quatre-cinquièmes des onze-vingtièmes, soit : quarante-quatre centièmes ou onze vingt-cinquièmes !

Quoiqu'il soit de cet étrange petit calcul imposé par les dispositions de l'article 43, les règles rigoureuses de la majorité requise, pour l'élection aux fonctions présidentielles, sont à souligner. Elles font pressentir l'influence considérable que les présidents des Chambres sont appelés à exercer dans le fonctionnement des assemblées qu'ils dirigent. « Nul, en effet, ne doit remplir cette place, que celui qui possède la confiance de l'assemblée, et qui la possède dans un degré supérieur à tout autre. Tout le bien qu'il peut faire est en proportion de cette confiance » (2).

L'élection des autres membres du bureau obéit aux mêmes règles, avec cette seule différence que la majorité des onze-vingt-cinquièmes des suffrages exprimés, suffit à leur élection dès le premier tour de scrutin.

34. Les attributions respectives des membres du bureau, ou celles du bureau agissant collectivement ne sont pas inscrites, d'avantage, dans la Constitution, mais définies par le règlement. L'article 63 stipule seulement que lorsque les deux Chambres se réunissent pour délibérer en commun, c'est le

(1) Art. 1er du règlement de la Chambre.

(2) BENTHAM, *op. cit.* p. 66.

bureau de la Chambre des députés qui dirige les travaux de la séance plénière du Parlement.

Le Président dirige les débats, règle les séances et fait observer le règlement. Il prononce l'ouverture et la clôture du scrutin, en proclame les résultats ; mais il lui est expressément défendu de participer aux votes de la Chambre, à moins qu'il ne cède le fauteuil présidentiel à un vice-président. Les constitutions républicaines de 1822, 1823, et 1827, en décidaient autrement. En cas de partage de voix, celle du président déterminait la majorité. Le droit de voter n'était refusé au président, par la Constitution de Trézène, que s'il n'était pas membre de l'assemblée. La solution adoptée depuis est beaucoup plus conforme au caractère de la fonction de président de Chambre. « Il faut que celui qui est appelé à modérer les passions, ne soit jamais dans la nécessité de s'enrôler sous les bannières d'un parti, de se faire des amis et des ennemis, de passer du rôle de combattant à celui d'arbitre, et de compromettre par des fonctions opposées le respect dû à son caractère public. » (1).

Les vice-présidents remplacent le président empêché, dans l'ordre des voix par eux obtenues au scrutin, la priorité appartenant à celui qui en a réuni le plus grand nombre.

Les secrétaires veillent à la rédaction des procès-verbaux des séances. Les questeurs assurent l'exécution des ordres du président, le maintien de l'ordre et de la sécurité au sein du Palais Législatif.

35. La Constitution Républicaine reconnaît aux deux Chambres le droit de délibérer leur règlement. Aux termes de l'article 44 chacune d'elles « détermine elle-même, la manière dont elle entend effectuer ses travaux, et règle tout ce qui concerne le personnel et le fonctionnement de ses bureaux et de sa bibliothèque ».

Jusqu'en 1844, les assemblées législatives de la Grèce n'eurent pas de règlement. Par contre, les constitutions qui se sont succédées pendant ces vingt premières années, contenaient nombre de dispositions dont le caractère purement réglementaire suppléait tant bien que mal, à l'absence de tout règlement. Aujourd'hui encore, un certain nombre de matières ont été enlevées à l'appréciation du pouvoir réglementaire des assemblées. Indépendamment des règles rela-

(1) *Ibidem*, p. 70.

tives à la nomination du bureau définitif que nous venons d'examiner, la Constitution tranche, dans une certaine mesure, les questions qui intéressent la procédure législative, la publicité des séances, la formation des comités secrets et des commissions, le *quorum* et la majorité.

« Le règlement est discuté et voté en deux séances, séparées par un intervalle d'au moins deux jours ». N'étant qu'une résolution de l'une des Chambres, il n'est obligatoire que pour les membres de la Chambre qui l'a voté. Par exception, l'article 63 porte que lorsque les deux Chambres se réunissent pour délibérer en commun, le règlement de la Chambre des députés, s'applique à tous les membres du Parlement, indistinctement. N'étant qu'une simple résolution, le règlement ne saurait contenir aucune disposition contraire à la Constitution ou aux lois de la République. En conséquence, il peut et doit être modifié. Le 7 juin 1865, la Chambre hellénique, tout en adoptant le règlement de la Chambre des députés de 1844, votait un nouveau règlement afin de se conformer aux nouveaux principes que la Constitution de 1864 venait d'établir. Depuis, le règlement fut modifié sur plusieurs points par des résolutions successives, dont les plus importantes datent du 10 juin 1869, 1^{er} mars 1882, 8 juin 1895, 22 novembre 1900 (1), 7 octobre 1909 (2), et 22 octobre 1911.

36. A l'origine, les assemblées législatives de la Grèce furent permanentes dans ce sens qu'elles avaient le droit de déterminer elles-mêmes la date et la durée de leurs sessions. Le principe de la séparation absolue des pouvoirs qu'avaient adopté les premières constitutions imposait logiquement cette solution.

Les Constitutions d'Epidaure et d'Astros décidaient : « Le président du Corps législatif fixe l'ouverture des séances et en détermine la durée. Il peut convoquer en cas de besoin le Corps législatif à des assemblées extraordinaires. » La Constitution de Trézène s'exprimait en termes analogues : « Le président de la Chambre fixe l'heure des séances ; il convoque la Chambre extraordinairement. » La permanence est encore plus nette aux termes de l'article 23 de la Constitution d'Epidaure. « Attendu l'urgence et l'importance des besoins de

(1) MOREAU et DELPECH, *op. cit.* p. 271-299.

(2) MOREAU. *Revue de Droit Public* 1910, p. 581.

l'Etat, le Corps législatif doit continuer, cette année, ses travaux, sans interruption ».

Aujourd'hui, et depuis 1844, le Parlement ne siège plus en permanence. Son activité est intermittente, limitée à des sessions dont la date et la durée sont tantôt fixées par la Constitution, tantôt abandonnées à l'appréciation du pouvoir exécutif.

Les deux Chambres siègent simultanément. Elles se réunissent en même temps, et pour une égale durée. La concomitance de leurs sessions réalise l'accord harmonieux des assemblées dans leur dualité. Quoique la Constitution ne le dise pas expressément, il est incontestable, que les délibérations d'une assemblée qui se réunirait en l'absence de l'autre seraient frappées de nullité. Par exception le Sénat siège seul, lorsqu'il est constitué en Cour de Justice. Mais il ne peut exercer dans ce cas, que des fonctions judiciaires (art. 65).

37. Les Chambres délibèrent chacune en son Palais. (Art. 46 et 61.) C'est une conséquence logique de la dualité des assemblées législatives, et la garantie de leur indépendance réciproque.

Ce principe comporte néanmoins quelques exceptions. La Constitution, en effet, en certaines circonstances, prescrit la réunion commune des deux Chambres. Il en est ainsi, en cas de désaccord survenu entre les deux Chambres, soit à propos d'un texte législatif (art. 29), soit à l'occasion de la mise en application de la loi sur l'état de siège (art. 94). Il en est de même en cas d'élection du Président de la République (art. 65), ou pour décider s'il y a lieu de procéder à cette élection, lorsque l'incapacité du Président en fonctions se prolonge au-delà de deux mois (art. 66). En cas de déclaration de guerre, la convocation des deux Chambres en séance commune est également prescrite (art. 80). Enfin, en cas de revision constitutionnelle, les deux Chambres se réunissent en Assemblée Nationale (art. 115).

38. En principe, les séances du Parlement sont publiques. Mais en même temps qu'elle proclame la publicité, la Constitution réserve aux Chambres la possibilité de se former en comité secret. L'une et l'autre de ces deux règles sont également traditionnelles. La publicité des délibérations des assemblées législatives a été reconnue par toutes les constitu-

tions (1). Quant au droit pour les assemblées de se former en comité secret, il existe depuis 1822 et obéit, depuis, à des règles constantes. Chaque assemblée peut ordonner le huis clos sur la demande d'un certain nombre de ses membres : dix à la Chambre des députés, cinq au Sénat. La demande en est faite verbalement ou par écrit (2). L'assemblée décide ensuite, à la majorité ordinaire, si elle entend maintenir le comité secret. Elle décide également, s'il convient de publier les procès-verbaux de la séance secrète, ou même de reprendre la délibération sur le même sujet, en séance publique.

39. Les Chambres ne peuvent délibérer valablement que si un certain nombre de leurs membres se trouvent réunis. La détermination de ce nombre qui constitue le *quorum* a été fixé par la Constitution, au tiers du nombre total des membres de l'assemblée (art. 47).

Le *quorum* est exceptionnellement des onze-vingtièmes pour l'élection du bureau (art. 43) et des trois-cinquièmes lorsque les deux Chambres, réunies en Assemblée Nationale, procèdent à celle du Président de la République (art. 65). Les premières constitutions de la Grèce avaient établi des règles de *quorum* beaucoup plus rigoureuses. Elles réclamaient pour la validité des délibérations de l'assemblée la présence des deux tiers de ses membres. Dans la suite, le *quorum* exigé n'a jamais été aussi élevé. Il fut la moitié plus un, sous l'empire des Constitutions de 1844 et 1864 (3). Il fut rabaissé au tiers par la Constitution de 1911 (4). Ramené à ces limites, le *quorum* met l'activité du Parlement à l'abri de l'obstruction des minorités mécontentes.

40. Les décisions des Chambres, elles-mêmes, ne sont valables qu'à condition de réunir un certain nombre de suffrages. De 1822 à 1827, les décisions des assemblées législatives de la Grèce, étaient prises à la pluralité des voix. En cas de partage, la voix du président déterminait la majorité. Depuis 1844, toutes les constitutions ont exigé pour la validité des déci-

(1) L'accès des tribunes ou galeries réservées au public, n'est autorisé qu'aux personnes munies de cartes spéciales, qu'elles peuvent se procurer auprès du président et des membres de chaque Chambre. Pour rendre la publicité plus complète, le Parlement a publié jusqu'à ce jour les comptes rendus détaillés de ses séances dans le *Journal des Délibérations de la Chambre*.

(2) MOREAU et DELPECH, *op. cit.* T. II, p. 280.

(3) Art. 49 de la Constitution de 1844, art. 56 de la Constitution de 1911.

(4) Art. 56 de la Constitution de 1911.

sions, non plus une simple pluralité, mais la majorité absolue des suffrages des membres présents. S'il y a partage égal des voix, la question, soumise au vote de l'assemblée, est rejetée (art. 47). Mais en aucun cas la majorité ne peut être inférieure aux quatre-cinquièmes du chiffre minimum nécessaire pour constituer le *quorum*. Cette disposition prévient l'éventualité de votes émis par une infime minorité, exploitant l'absence fortuite de ses adversaires. Lorsque les deux Chambres se réunissent en séance commune pour dénouer un conflit législatif ou opérer une révision de la Constitution, la majorité est déterminée par les trois-cinquièmes du nombre total des membres du Parlement (art. 29 et 115).

Dans le silence des textes, en ce qui concerne la validité des décisions prises en séance commune des deux Chambres en toute autre circonstance, il faut décider que celles-ci obéissent aux règles de la majorité ordinaire.

41. Au début de chaque session, la Chambre et le Sénat nomment parmi leurs membres des commissions spéciales pour préparer le travail législatif et examiner les pétitions qui leur sont adressées.

L'utilité d'une délibération préalable des questions soumises à la compétence du Parlement, est évidente. Au sein d'un petit comité, dans le cadre presque intime d'une réunion de quelques hommes politiques, les délibérations perdent de leur violence, et bénéficient par contre de toute la maturité voulue. Les dangers de l'éloquence étant écartés, chaque membre peut librement communiquer à ses collègues ses observations lors même qu'il serait dépourvu de talents oratoires.

De bonne heure, la Grèce a reconnu l'utilité certaine de ces assemblées secondaires. Sous l'empire de Constitutions d'Epidaure et d'Astros, le Corps législatif se partageait en huit comités, renouvelés tous les trois mois, et correspondant aux divers départements ministériels, affaires étrangères, intérieur, finances, justice, marine, cultes, et police. Le Corps législatif confiait à ces comités l'examen préalable de toutes les affaires et la rédaction des propositions de lois. La Constitution de Trézène arrêtait en termes plus généraux, que la Chambre se diviserait « suivant les besoins » en commissions permanentes.

Le système des commissions réapparaît avec les Chambres législatives en 1844. Suppléant au silence de la Constitution,

les règlements des Chambres instituèrent sept commissions à la Chambre des députés et cinq au Sénat. Au début de chaque session et tous les mois, les membres de chaque assemblée étaient également répartis entre les diverses commissions par voie de tirage au sort. Chaque commission choisissait parmi ses membres un président, et un vice-président. Les commissions n'avaient pas d'attributions propres se rattachant à un ordre de questions déterminé. Elles ne se distinguaient l'une de l'autre que par un numéro d'ordre.

En outre chaque Chambre nommait pour le même espace de temps une commission du budget et une commission des comptes. Par voie de tirage au sort, chaque commission désignait deux de ses membres pour faire partie de la commission spéciale du budget, un, pour celle des comptes. La commission du budget comptait, par conséquent, quatorze membres à la Chambre et dix au Sénat. Constituée d'une façon analogue, la commission des comptes réunissait sept membres à la Chambre et cinq au Sénat (1).

En 1864, le règlement de la Chambre suppléa également au silence de la nouvelle Charte. Aux termes de l'article 48 du règlement voté le 7 juin 1865, « la Chambre nomme au début de chaque session et pour toute sa durée, douze commissions : 1° du budget (et des comptes) ; 2° des finances ; 3° de l'intérieur ; 4° de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et des travaux publics ; 5° de la marine ; 6° de l'instruction publique ; 7° des cultes ; 8° de la justice ; 9° de l'armée ; 10° des affaires étrangères ; 11° des pétitions ; 12° de la comptabilité de la Chambre (2).

La commission du budget est composée de vingt-et-un membres, les autres commissions comptent neuf membres chacune. Aucun député ne peut faire partie, simultanément, de plus de trois commissions. Par exception, un député déjà membre de trois commissions peut être appelé à siéger provisoirement à la commission du budget pour compléter cette dernière.

Ainsi l'usage de confier à de grandes commissions spéciales et permanentes, l'examen des projets de loi et des pétitions adressées à la Chambre, se trouve fortement établi. Le texte constitutionnel qui vient consacrer aujourd'hui l'existence de ces commissions (art. 53 § 1) ne circonscrit nullement l'indépendance des Chambres. Elles gardent comme par le

(1) SARIPOLOS, *op. cit.*, 1851, p. 388 et 530.

(2) MOREAU et DELPECH, *op. cit.* T. II, p. 284.

passé, la liberté de déterminer par leur règlement intérieur, les détails concernant la composition et le fonctionnement de leurs commissions. Une seule restriction leur est imposée. Dans un but d'équilibre et de concorde entre les différents partis politiques, l'article 53 autorise les groupes parlementaires régulièrement constitués, à soumettre la liste de leurs candidats, afin que les commissions soient formées suivant une règle de proportionnalité (1).

42. En dehors de ces commissions, générales et permanentes, la Constitution reconnaît à chacune des deux Chambres, le droit d'instituer des commissions spéciales et temporaires, dites d'enquête.

Le droit d'enquête découle logiquement du droit d'initiative que possèdent les Chambres en matière législative. Ayant la faculté de proposer des lois nouvelles, le Parlement doit être mis en mesure d'exercer fructueusement cette importante prérogative, en se procurant tous les renseignements susceptibles d'éclairer ses débats.

Dans un pays parlementaire, le droit d'enquête est encore la conséquence naturelle des attributions de contrôle du Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Une enquête peut porter sur le fonctionnement d'un service public, les actes d'un Cabinet, et aboutir à la mise en jeu de la responsabilité ministérielle. C'est pour cette raison que l'article 87 qui reconnaît aux ministres le droit d'assister librement aux séances des Chambres et de leurs commissions, leur interdit, toutefois, l'accès des commissions d'enquête.

Chaque Chambre a le droit — et par conséquent le devoir — d'ordonner une enquête toutes les fois que la demande lui en est faite par le cinquième de ses membres. Néanmoins, lorsque une question est de nature à intéresser la politique extérieure ou la défense du pays, il faut l'assentiment exprès de la majorité des membres. Les règles relatives à la composition et au fonctionnement de ces commissions sont abandonnées à l'appréciation du pouvoir réglementaire des assemblées. La Constitution exige seulement, comme pour les autres commissions parlementaires, que les sièges soient répartis, de façon à ce que les différents groupements politiques soient représentés, proportionnellement à leur importance.

(1) *Procès-verb. de la Deuxième Commission Const.* p. 264, séance du 8 sept. 1925, proposition de M. Papanastasiou.

L'article 53 donne aux commissions d'enquête les pouvoirs d'instruction les plus étendus. Il appartient à ces commissions d'exiger de la part du Gouvernement, des autorités administratives et même judiciaires, la communication de toutes les pièces et dossiers qui leur paraîtraient nécessaires, pour mener à bien, la mission qui leur a été confiée. Elles ont le droit de recueillir les dépositions, citer des témoins, d'user en un mot de tous les pouvoirs attribués au juge d'instruction, par le Code d'instruction criminelle. Le secret de la correspondance demeure toutefois inviolable (1).

43. Indépendamment des grandes commissions parlementaires et des commissions parlementaires d'enquête, la Constitution institue une commission mixte des affaires étrangères, à laquelle participent tous ceux des députés et des sénateurs qui ont rempli les fonctions de Premier Ministre (art. 34 § 2).

Cette commission est permanente. Elle poursuit ses travaux dans l'intervalle des sessions, et même après une dissolution éventuelle de la Chambre des députés, jusqu'à la formation définitive de la nouvelle Chambre. Ses séances sont secrètes à moins que la publicité n'en soit ordonnée par une décision prise à la majorité des deux tiers de ses membres (2).

La dénomination d'« affaires étrangères » à laquelle répond la commission permanente instituée par l'article 34 semble indiquer suffisamment l'ordre de ses attributions. Nous ne croyons pas cependant que les questions de politique extérieure soient les seules dont la commission des affaires étrangères ait à s'occuper au cours de ses longs travaux. D'une part sa permanence, sa formation même nous sont suspectes ; et de l'autre, elle nous rappelle trop la *commission intermédiaire* de la Diète Saxonne (3) pour ne pas éveiller en

(1) Toutes ces dispositions sont empruntées à l'art. 34 de la Constitution allemande du 11 août 1919, dont l'art. 53 de la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920 et l'art. 21 de la Constitution Saxonne du 1^{er} novembre 1920 se sont également inspirés. « Le Reichstag a le droit d'instituer des commissions d'enquête; il en a le devoir, à la demande d'un cinquième de ses membres. Aux moyens soumis par la Commission, et les autorités agissant à leur demande sont applicables, autant que faire se peut, les prescriptions de la procédure pénale. Toutefois le secret des lettres, de la poste, du télégraphe, et du téléphone, sont à respecter. »

(2) L'institution d'une commission des affaires étrangères permanente est calquée sur les dispositions de l'art. 35 de la Constitution allemande du 11 août 1919.

(3) Art. 23 de la Constitution Saxonne du 1^{er} novembre 1920.

nous l'idée que cette commission pourrait être appelée à remplir une toute autre mission : celle d'exercer sur les actes du ministère une action de surveillance incessante, dans le but de sauvegarder dans l'intervalle des sessions les attributions de contrôle du Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Dans ce cas, la dénomination trompeuse d' « affaires étrangères » ne serait qu'une supercherie bien grossière en vérité, puisqu'elle ne nous aurait pas échappé, à moins qu'elle ne soit une délicatesse du législateur constituant, ou le désaveu de la méfiance excessive des assemblées politiques à l'encontre de leurs propres mandataires.

44. La Constitution prévoit enfin l'institution de commissions mixtes, spéciales et temporaires. Le paragraphe premier de l'article 34 dispose qu'en cas de conflit des deux Chambres sur un texte de loi, chacune d'elles garde la faculté de proposer la formation d'une commission intraparlémentaire. Cette commission doit être composée d'un nombre de députés et de sénateurs proportionnel au nombre respectif des membres de chaque assemblée. Son rôle est d'étudier les questions litigieuses et d'établir un rapport, conciliant autant que possible les vues divergentes des Chambres. L'article 74 institue de son côté une commission mixte spéciale, sur l'avis de laquelle les Chambres peuvent autoriser le Président de la République à promulguer des décrets législatifs. Le nombre des membres de cette commission ne peut être inférieur au dixième du nombre total des membres des deux Chambres. La Constitution exige pour la validité de ses décisions, la présence de la moitié plus un de ses membres, et la majorité relative des suffrages exprimés, à condition que cette majorité réunisse les deux-cinquièmes du nombre total des voix.

SECTION II

L'indépendance du Parlement a pour corollaire l'indépendance de ses membres. Dans ce but, la Constitution a édicté certaines règles qui garantissent aux membres des deux Chambres la libre manifestation de leur volonté.

45. La première de ces règles est inscrite aux termes de l'article 36. « Les députés représentent la nation et non pas

seulement la circonscription qui les nomme ». Ces dispositions s'appliquent également aux sénateurs (art. 64).

Il découle de ce principe que députés et sénateurs ne sont pas les mandataires de leurs électeurs, mais simplement leurs représentants. Il n'y a entre ceux-ci et ceux-là aucun engagement, et les représentants du pays sont libres de voter comme ils l'entendent.

Les dispositions de l'article 36 que nous venons de citer excluent implicitement, à elles seules, le mandat impératif. Les Constitutions de 1844, 1864, 1911, s'étaient, en effet, contentées de cette formule (1). Par contre la Constitution Républicaine a jugé utile de s'exprimer d'une façon plus explicite. L'art. 36 poursuit donc en termes formels: « Ils (les députés et les sénateurs, art. 64) se forment une opinion et votent selon leur libre jugement, conformément à leur conviction sur le bien général, sans être liés par des instructions ou mandats d'autrui (2).

46. La prohibition du mandat impératif, quelque précieuse soit-elle, n'est cependant qu'une garantie insuffisante de l'indépendance des représentants. Aussi les dispositions de l'article 36 sont elles heureusement complétées par celles de l'article 54 qui édicte, au profit des membres des deux Chambres, une double immunité.

Toujours dans le but de favoriser la libre manifestation des pensées et des vœux des représentants de la nation, le premier paragraphe de l'article 54 proclame leur irresponsabilité légale à l'occasion des opinions et votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Jamais les paroles d'un député ou d'un sénateur ne pourront faire l'objet d'une poursuite quelconque, d'une action pénale ou d'une action en dommages et intérêts. Car la liberté de la tribune serait un vain mot, si l'orateur n'avait l'assurance qu'il ne saurait être aucunement inquiété en raison des opinions qu'il aurait émises.

En Grèce, cette immunité figure pour la première fois dans la Constitution de Trézène: « Les députés n'ont aucun compte à rendre de ce qu'ils disent à la Chambre ». Nous retrouvons la même règle aux termes de l'article 55 de la Constitution de 1844: « Aucun sénateur ou député ne peut

(1) Art. 60 de la Const. de 1844, art. 67 des Const. de 1864 et 1911.

(2) *Procès-verbaux de la II^e Comm. Const.*, p. 263. (Séance du 8 septembre 1925), proposition de M. Papanastasiou.

être poursuivi, ni recherché d'aucune manière, pour les opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

Les dispositions de la Constitution de 1844 marquent sur celles édictées en 1827, un progrès certain. L'immunité proclamée en 1827 ne couvrait les paroles du représentant qu'autant que celles-ci étaient prononcées au sein de l'assemblée ; celle établie par l'article 55 de la Charte monarchique, concerne les opinions et votes émis « dans l'exercice des fonctions ». L'immunité n'est donc plus limitée aux opinions émises dans l'enceinte du Palais Législatif. Elle s'applique également aux travaux des membres du Parlement siégeant en qualité de membres aux diverses commissions.

L'article 62 des Constitutions de 1864 et 1911 reconnaissent cette prérogative en termes identiques que la Constitution Républicaine reproduit fidèlement, elle-même, au paragraphe premier de l'article 54.

47. Quant au paragraphe deuxième de ce même article, il stipule au profit des membres de la représentation nationale, une deuxième immunité. Il consacre leur inviolabilité personnelle et les met ainsi à l'abri des poursuites ou d'une arrestation intempestives. Aucun député, aucun sénateur, ne peut être poursuivi, arrêté, ni détenu pendant la durée d'une session, sans l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient. *A contrario*, la nécessité de l'autorisation préalable ne s'applique pas aux poursuites hors sessions. Néanmoins si dans l'intervalle des sessions, un membre du Parlement se trouve être l'objet d'une poursuite quelconque, ou en état d'arrestation, les poursuites doivent être suspendues, et le représentant mis en liberté provisoire, dès le début de la session, et pour toute sa durée. Tel est le sens de la doctrine établie en Grèce.

Dans les deux cas, le Gouvernement garde toutefois le droit de réclamer de la Chambre intéressée une autorisation formelle pour la continuation des poursuites et le maintien de l'arrestation pendant la durée de la session. La Chambre saisie d'une pareille demande statue souverainement (1).

(1) L'article 67 du règlement de la Chambre des députés stipulait : « Toutes les fois qu'une autorisation est demandée à la Chambre conformément à l'art. 63 de la Constitution (de 1911) pour poursuivre un député, la demande est renvoyée à la commission de justice pour examen et avis. La Chambre statue au scrutin secret conformément au paragraphe 2 de l'art. 61 (du règlement). V. MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, T. II, p. 290.

L'immunité judiciaire des membres du Parlement est temporaire. Elle dure autant que la session, commence et finit avec elle. Si les travaux de la Chambre sont ajournés ou prorogés, le temps de l'ajournement ou de la prorogation doit rentrer dans le calcul de la période d'immunité.

L'inviolabilité judiciaire a été affirmée en Grèce en 1827. La Constitution de Trézène reconnaissait cette prérogative dans les termes suivants : « Les membres de la Chambre des députés ne peuvent être arrêtés pendant la session, ni pendant le mois qui suit la clôture de la session. Ils peuvent néanmoins subir un jugement ; leur condamnation à la peine capitale est exécutoire ». L'inviolabilité était donc moins complète en ce sens que les dispositions de la Constitution de Trézène ne protégeaient le député de la nation que contre l'arrestation et non contre les poursuites. Elle était plus étendue puisque la durée de l'immunité comportait en dehors de celle de la session un délai supplémentaire d'un mois, à partir du jour de la clôture. L'immunité était encore plus étendue sous l'empire des Constitutions de 1844, 1864 et 1911 : elle commençait quatre semaines avant l'ouverture de la session et n'était levée que trois semaines après la clôture. Ces dispositions aboutissaient à la quasi permanence de l'immunité, qui ne cessait le plus souvent qu'avec le mandat lui-même.

Nous ne retrouvons pas dans la Constitution du 29 Septembre 1925, de délai antérieur ou postérieur aux sessions. De telles garanties étaient effectivement excessives. L'immunité est aujourd'hui strictement limitée à la durée des sessions du Parlement. Nous ne retrouvons pas davantage les dispositions des Chartes précédentes concernant l'élargissement du représentant détenu en vertu de la contrainte par corps (1). et cela est très naturel, la contrainte par corps ayant été abolie (2).

Les règles de l'inviolabilité judiciaire que nous venons d'examiner sont suspendues en cas de « crime flagrant ». L'expression de « crime flagrant » a remplacé celle de « fla-

(1) Art. 56 de la Constitution de 1844 « ...aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre des députés ou du Sénat, durant la session ainsi que pendant les quatre semaines qui précéderont et les trois qui suivront. » Art. 63 de la Constitution de 1864 : « si un député se trouve détenu en vertu de la contrainte par corps, il doit être nécessairement mis en liberté quatre semaines avant l'ouverture de la session. »

(2) Loi du 9 mars 1900 sur la réforme des dispositions du Code de Procédure Civile relatives à la contrainte par corps. V. *Revue de Droit public* 1901, 1^{er} semestre, p. 509, et *Annuaire de Législ. Etrang.* 1900, p. 515.

grant délit » qui figurait dans la rédaction de l'article 56 de la Constitution de 1844 et de l'article 63 des Constitutions de 1864 et 1911. Il résulte clairement des termes employés par la Constitution Républicaine que la nécessité de l'autorisation préalable n'est suspendue qu'en cas de flagrant délit en matière criminelle, le flagrant délit en matière correctionnelle étant exclu.

En cas de flagrant délit, l'autorisation préalable de la Chambre n'étant pas requise, l'autorité judiciaire peut procéder librement à l'arrestation du représentant prévenu de « crime ». A cet égard, l'assemblée intéressée est même définitivement dépossédée de tout pouvoir ultérieur d'appréciation. La Chambre conserve par contre le droit d'autoriser ou de refuser la continuation des poursuites. A cette fin elle doit être immédiatement avisée de l'arrestation. Elle peut décider, éventuellement, la suspension des poursuites pour toute la durée de la législature.

48. Il faut également considérer comme une garantie du libre exercice des fonctions politiques, l'existence d'un droit à indemnité au profit des membres de la représentation nationale. Dans un pays démocratique, le principe de l'indemnité parlementaire nous paraît incontestable. Il a son fondement dans la nécessité d'assurer l'accès des assemblées législatives à tous les citoyens, indépendamment de leur situation de fortune.

En Grèce, le droit à indemnité s'est établi sans difficulté. Il remonte par une tradition constante aux premiers jours de l'Indépendance. Les Constitutions d'Epidaure et d'Astros ne s'étaient pas prononcées sur cette délicate question (1). Mais les députés avaient de leurs droits un sentiment particulièrement élevé et cette négligence n'était pas à même de leur porter ombrage. Le silence des textes n'impliquait nullement la gratuité du mandat législatif, et par contre, rien ne s'opposait à ce que ce silence ne reçut une interprétation favorable à leurs intérêts. Qui ne dit mot, consent !

Sans égard aucun pour l'état lamentable des finances publiques, mais forts de l'utilité de leur rôle dans l'œuvre de reconstitution nationale, les députés mirent le Gouvernement en demeure de leur verser des indemnités. Elles furent se-

(1) Nous avons relevé au passage les nombreuses imperfections dont ces constitutions étaient affligées. Cette dernière négligence n'est donc pas pour nous surprendre.

mestrielles et se montaient à six mille piastres par an (1). Indemnités bien respectables pour l'époque puisqu'elles représentaient en monnaie nationale près de trois mille six cents drachmes (2).

En 1827 le principe de l'indemnité parlementaire fut revêtu de la sanction constitutionnelle. En décidant que « les membres de la Chambre des députés ne recevraient du Trésor que la moitié de leurs honoraires lorsqu'ils seraient absents », la Constitution de Trézène reconnaissait implicitement, mais de façon non douteuse, la légitimité du droit à indemnité.

Ce droit devait recevoir en 1844 une consécration plus formelle. En vertu des dispositions des articles 67 et 79 de la Charte monarchique du roi Othon, les membres du Parlement recevaient du Trésor une indemnité. Celle-ci était mensuelle, mais calculée d'après la durée des travaux législatifs du Parlement, ou des sessions judiciaires du Sénat. L'indemnité était de 250 drachmes par mois, pour les députés, et du double pour les sénateurs (3).

La Constitution de 1864 modifia ces règles. Elle établit l'indemnité parlementaire sur une base différente, tout en élevant le chiffre. Les députés recevaient 2.000 drachmes pour chaque session ordinaire. En cas de session extraordinaire, ils n'avaient droit qu'à une indemnité représentant leurs frais de voyage (4). En l'occurrence, il était alloué à chacun d'eux la somme forfaitaire de 1.500 drachmes. En 1911,

(1) DRAGOMIS, *op. cit.*, T. I, p. 19.

(2) Le « distèle » était estimé à 7 piastres $\frac{1}{2}$ en janvier 1822 ; à 13 piastres en septembre 1826. Une ordonnance royale en date du 30 janvier 1835 en fixa la valeur au taux moyen de 10 piastres. V. PAPARIGOPOULO, *op. cit.* T. V, p. 744.

(3) Le message royal du 28 février 1844 communiquait à l'Assemblée Nationale les suggestions du souverain concernant les modifications à apporter au texte de la constitution. Entre autres propositions, le roi Othon demandait à ce que l'indemnité fut fixée à 1.200 drachmes pour chaque session ordinaire. Au cours des débats qui eurent lieu à huis clos, cette proposition fut rejetée.

Les événements devaient prouver que les dispositions auxquelles l'Assemblée s'était arrêtée, offraient plus de prise à l'artifice du Parlement hellénique. V. *Suprà*, § 7.

(4) Le 3 avril 1902, la Chambre des députés avait décidé sur la proposition de la commission du budget qu'une somme supplémentaire de 1.000 drachmes serait payée à chaque député en raison de la durée exceptionnelle de la session extraordinaire de la XV^e législature. A cet effet, un crédit de 237.917 drachmes fut inscrit au budget de l'Etat. Un député s'étant vu refuser le

les règles de l'indemnité furent encore modifiées. L'indemnité devint trimestrielle et fut fixée à 800 drachmes pour les députés d'Athènes et du Pirée, à 1.000 drachmes pour les autres députés. Le traitement de faveur dont bénéficiaient les députés de province, correspondait au supplément de dépenses qu'ils devaient supporter du fait de leur mandat, en raison de l'éloignement de leur domicile de la capitale. Ces dispositions étaient donc dictées par la plus parfaite équité, et soulignaient le caractère essentiellement compensateur, de l'indemnité offerte aux députés.

Ainsi depuis 1844 les constitutions successives de la Grèce ne s'étaient pas bornées à proclamer le principe de l'indemnité, elles en avaient encore fixé le chiffre. Figée dans la rigidité des textes constitutionnels, l'indemnité n'avait aucune liberté pour se mouvoir dans le cadre des circonstances économiques. Aussi la Constitution du 29 septembre 1925 n'a-t-elle pas hésité à confier au législateur, la tâche que les constitutions précédentes avaient si imprudemment assumée. Plus rapide et plus simple que le mécanisme d'une révision constitutionnelle, la loi saura concilier constamment le taux de l'indemnité avec les nécessités du moment, le coût de la vie, et les ressources budgétaires de l'Etat (1).

L'indemnité est complétée par le privilège reconnu aux députés et sénateurs de circuler gratuitement sur les réseaux de chemins de fer, les lignes de tramways, et celles de navigation maritime desservies par des vapeurs battant pavillon hellénique. En outre, une allocation spéciale est attribuée aux présidents ordinaires des deux Chambres en raison des

paiement de l'indemnité de 1.000 drachmes, il recourut aux tribunaux, mais fut débouté de sa demande. L'arrêt de la Cour d'Appel d'Athènes confirmant le jugement rendu en première instance, s'exprimait dans les termes suivants :

... « Considérant que l'indemnité parlementaire de 1.000 drachmes votée par la Chambre ne l'a pas été pour couvrir les députés de leurs frais de voyage, mais en considération de la longue durée de la session extraordinaire qui a exposé les membres de la Chambre à de grandes dépenses pécuniaires en les obligeant à prolonger leur séjour à Athènes. »

« Qu'il est évident que cette décision de la Chambre viole la disposition formelle de la Constitution qui ne permet d'accorder aux députés que les frais de leur voyage, d'aller et de retour. »

« Par ces motifs, la Cour, etc... »

V. *Revue de Droit Public*, 1906, p. 795.

(1) Le 28 Février 1924, la IV^e Assemblée Nationale a consenti à ses membres des indemnités trimestrielles de 10.000 drachmes. V. *Procès-verbaux des délibérations de l'Assemblée Nationale*. — T. I, p. 496.

frais de représentation que leur impose la dignité de leur fonction. Cette allocation est égale au traitement du Premier Ministre.

L'indemnité parlementaire est perçue sur les Caisses de l'Etat. C'est la conclusion logique du principe énoncé plus haut qui considère les membres du Parlement comme les représentants de la nation toute entière, et non les mandataires de tel ou tel groupe d'électeurs.

Notons enfin que la Constitution Républicaine ne contient aucune disposition concernant l'hypothèse du cumul. Sous l'empire des Constitutions de 1844 et de 1864, ceux des députés qui occupaient une fonction publique, ne recevaient du Trésor, que la partie de leur traitement qui excédait le chiffre de l'indemnité. Mais quand on pense que la Constitution du 29 Septembre 1925 a déclaré incompatibles avec le mandat de député ou de sénateur, toutes les fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat, cette omission est des plus logiques.

CHAPITRE SIXIEME

Attributions du Parlement

Sous la dénomination générique de *pouvoir législatif*, la Chambre des députés et le Sénat, exercent conjointement des attributions nombreuses : attributions législatives, financières, politiques, judiciaires. Nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre, d'une part, les diverses manifestations de l'activité du Parlement ; et de l'autre, la fraction d'autorité dévolue à chacune des branches du *pouvoir législatif*.

SECT. I.

49. La confection des lois est l'attribut essentiel de la représentation nationale. La faculté de proposer la loi appartient concurremment au Gouvernement et aux membres de chacune des deux Chambres (art. 27).

L'initiative gouvernementale n'est soumise à aucune restriction constitutionnelle. Elle s'exerce librement, en toute matière, par l'intermédiaire du ministre responsable, qui peut déposer un projet de loi sur le bureau de l'une ou de l'autre assemblée, indifféremment (1). Toutefois, les projets de loi ayant un caractère financier, doivent être présentés en premier lieu à la Chambre des députés. (Art. 33 et 49).

Quant au droit d'initiative des membres du Parlement, il est moins étendu, en ce sens que l'initiative de la loi du budget appartient de façon exclusive au Gouvernement et que

(1) En Grèce, la terminologie de droit constitutionnel, réunit sous la même appellation de « proposition de loi » aussi bien les projets qui émanent du Gouvernement, que ceux qui sont dus à l'initiative parlementaire. En dépit de cette confusion et pour la clarté de notre exposé, nous jugeons préférable de maintenir la distinction adoptée en droit français.

l'article 28 interdit aux députés et sénateurs de réclamer par voie de proposition, l'augmentation des dépenses publiques « pour traitement, pension ou généralement au bénéfice d'une personne ». D'autre part, l'article 32 stipule que les propositions de loi finalement rejetées, ne peuvent être présentées à nouveau, sous le couvert du droit d'initiative, que dans la session législative suivante. Cette règle a pour objet de « réprimer l'opiniâtreté des partis, qui ne se lassent point de ramener des questions déjà décidées contre eux, soit qu'ils espèrent entretenir le zèle de leurs partisans, soit qu'ils veuillent embarrasser les opérations de l'assemblée. » (1).

L'initiative parlementaire n'est donc pas enserrée dans des limites bien rigoureuses. Et si l'on excepte le privilège spécial reconnu à la Chambre populaire en matière de finances, le droit d'initiative des membres des deux assemblées s'exerce avec une égale latitude.

L'étendue du droit d'initiative du Gouvernement et du Parlement étant ainsi déterminée, il importe de remarquer que projets et propositions de loi obéissent, indistinctement, aux mêmes prescriptions réglementaires. Il appartient au président et aux membres de chacune des Chambres, d'examiner si les propositions qui leur sont soumises, n'excèdent pas les limites constitutionnelles du droit d'initiative (2). Le président peut opposer en l'occurrence, une fin de non-recevoir.

50. Toute proposition de loi déposée sur le bureau d'une Chambre doit être formulée par écrit, signée par son auteur, et obligatoirement accompagnée d'un exposé des motifs (3). Lorsqu'une proposition vise la modification ou l'abrogation partielle d'une loi existante, l'exposé des motifs doit comprendre la reproduction intégrale de la disposition modifiée ou supprimée, en même temps que le texte de la disposition, telle qu'elle se présente dans sa forme nouvelle. (Art. 48 § 5). Cette règle n'est pas une vaine formalité. Elle tend à prévenir les abus auxquels se livraient les divers services de rédaction, qui indiquaient les textes à modifier au moyen de renvois conçus en signes cabalistiques. Cette curieuse pratique aboutissait à surprendre la bonne foi de la Chambre en lais-

(1) BENTHAM, *op. cit.* p. 171.

(2) MOREAU et DELPECH, *op. cit.* p. 281, art. 35 du règlement.

(3) Art. 34 et règlement et art 48, § 1er de la Constitution.

sant dans l'ombre du mystère la teneur exacte des textes abrogés ou modifiés. La Chambre se laissait entraîner à la suite de ces rédacteurs artificieux et se prononçait souvent, sans connaître toute la portée de son vote (1).

Tout projet ou proposition de loi entraînant une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes publiques, doit être accompagné d'un exposé des frais que son application éventuelle serait susceptible d'occasionner (2) et doit en outre faire l'objet d'un rapport circonstancié de la commission de comptabilité afin que le chiffre de la dépense en soit exactement fixé. (Art. 48, §5). Un délai maximum de dix jours est assigné à la commission pour déposer son rapport.

51. Avant de venir en discussion devant l'assemblée, le projet ou la proposition de loi, sont soumis à l'examen préalable de la commission compétente (3). La Chambre fixe le temps dans lequel la commission doit remettre son rapport. Si celui-ci n'est pas déposé dans le délai imparti, la Chambre peut accorder un nouveau délai, ou décider qu'il sera passé outre au rapport de la commission.

Le texte des propositions, l'exposé des motifs, le rapport de la commission, sont imprimés et distribués aux membres de la Chambre, vingt-quatre heures au moins avant l'ouverture du débat. La discussion en séance publique est généralement précédée d'une introduction verbale du rapporteur de la commission chargé de l'examen du texte proposé, ou du ministre signataire du projet, à moins que ce dernier n'en ait fait l'exposition, au moment du dépôt. (Art. 48, § 1).

52. Aucune proposition de loi ne peut être définitivement adoptée par une Chambre, si elle n'a été discutée et votée à deux reprises : en principe et par article au cours d'une première délibération ; par article et dans l'ensemble, au

(1) Cf. Constitution d l'Etat de Pennsylvanie, Art. III, Sect. 6. « Une loi ne pourra être remise en vigueur ou amendée, et le bénéfice de ses dispositions étendu ou conféré au moyen d'une simple référence au titre de ladite loi ; toutes les dispositions de cette loi qui seront remises en vigueur ou amendées ou dont le bénéfice sera étendu, devront être publiées dans leur entière teneur ». DARESTE, *op .cit.* 1910. T. II, p. 476.

(2) Cette disposition est due à l'initiative de M. Gonatas. « Elle inspirera au peuple la conviction que les ressources de l'Etat ne sont pas employées sans nécessité ». (Séance du 11 mai 1925).

(3) V. *Suprà*, § 41.

cours d'une seconde ; ces deux délibérations étant séparées par un intervalle d'au moins deux jours. (Art. 48, § 3).

Ce système assure au pays, le bénéfice de lois mûrement débattues. « Chacun le sait par expérience ; les plus fortes raisons alléguées par les deux partis, ne sauraient être jugées à leur exacte valeur, la première fois qu'on les entend. Elles font trop d'impression ou elles en font trop peu... Dans l'intervalle de quelques jours, l'esprit peut se calmer. Ce qui tient à l'éloquence aura perdu son effet, ce qui tient à la raison aura augmenté le sien. Et le parti de la minorité qui aura vu graduellement venir sa défaite, s'y résigne avec d'autant plus de modération, qu'il a eu tous les moyens de se défendre. » (1).

Sous l'empire des constitutions antérieures de la Grèce, les propositions de loi devaient être discutées et votées en trois jours différents, une fois en principe, deux fois par article et dans l'ensemble. Mais la Constitution du 29 septembre 1925 ayant confié le pouvoir législatif à deux assemblées, la formalité des trois lectures n'était plus indispensable. « La nécessité du concours des deux Chambres — écrit M. Esmein — est une garantie suffisante contre le vote précipité et hâtif des lois. C'est surtout avec une assemblée unique que la Constitution doit maintenir rigoureusement la règle des trois lectures. » (2).

53. Les prescriptions de la Constitution relatives à la formalité des deux délibérations, sont écartées en cas d'urgence. Lorsqu'une proposition de loi revêt, d'après la définition donnée par son auteur, le caractère « de service », le nombre des lectures est réduit à une seule, à condition qu'il n'y ait pas d'opposition soulevée de la part de plus de dix députés. Cependant, les projets ou propositions de loi qui viendraient à bénéficier de cette procédure exceptionnelle, ne sauraient être aucunement exemptés, de l'examen préalable de la commission compétente. (Art. 48, § 5).

54. C'est au cours de ces discussions, que les pouvoirs du Parlement, en matière législative, trouvent leur plus parfaite expression. Les membres des deux Chambres ont en effet, la faculté de proposer par voie d'amendement, les modifica-

(1) BENTHAM, *op. cit.*, p. 151.

(2) ESMÉIN, *op. cit.*, T. II, p. 403.

tions qu'ils jugent utile d'apporter aux textes de loi soumis à leur vote. Sauf en matière de finances, l'exercice de cette prérogative leur est ouvert sans restrictions.

Les amendements doivent être rédigés par écrit, et déposés sur le bureau de la Chambre (1). Les dispositions additionnelles ou les modifications proposées ne sont toutefois recevables qu'autant qu'elles se rattachent directement au sujet principal du projet de loi en délibération (art. 48, §6). Par conséquent, le président a le droit d'écarter par une fin de non-recevoir, les amendements susceptibles de soulever des questions étrangères au débat.

Les amendements sont imprimés avec le nom de leur auteur, et distribués aux membres de la Chambre, avant le jour de la discussion. Les amendements improvisés au cours d'une séance, peuvent être dispensés de cette formalité et venir immédiatement en discussion, si la Chambre en décide ainsi. La Chambre statue également sur la question de priorité : elle fixe l'ordre dans lequel les amendements doivent être examinés. D'une manière générale, ce sont les amendements qui s'écartent le plus de la proposition principale, qui viennent les premiers en discussion, les sous-amendements étant eux-mêmes discutés avant les amendements auxquels ils se rapportent.

À la fin de chaque discussion, la proposition de loi et les amendements adoptés, sont coordonnés par les soins du président puis livrés à l'impression et distribués. Si les amendements viennent à être proposés au cours d'une deuxième lecture ou d'une délibération unique, le vote définitif de l'assemblée est ajourné jusqu'à ce que le projet tel qu'il a été modifié soit une fois encore, imprimé et distribué (art. 48, § 4 et 5).

55. Les pouvoirs du Parlement en matière législative, ne se bornent pas à la confection des lois, préceptes juridiques isolés. Les dispositions finales de l'article 48, à l'instar de celles de l'article 57 de la Constitution de 1911, confient encore aux deux Chambres, le soin de voter les codes judiciaires et administratifs, élaborés par des commissions spéciales instituées par la loi. C'est là une mission de la plus haute

(1) MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, p. 282 et suiv. art. 38, 39, 40, 41 et 42.

importance, car en dépit d'honorables efforts, la Grèce est loin d'avoir réalisé l'unité législative (1).

En 1822, la Constitution d'Epidaure enjoignait au Conseil exécutif de s'entourer d'« hommes recommandables tant par leurs lumières que par leurs vertus » afin de rédiger les lois qui formeraient les codes de la Grèce. Ces lois seraient soumises à l'approbation du Conseil et du Corps législatif (2). En attendant leur promulgation, les jugements seraient rendus par les tribunaux, conformément aux Constitutions des Empereurs chrétiens de Byzance (3), le code de commerce français ayant force de loi.

La Constitution d'Astros renouvela ces sages objurgations. En 1827, la Chambre des députés fut chargée à son tour, de la rédaction des codes civil, pénal et militaire (4). Mais la situation politique de la Grèce était alors peu favorable à un travail de cette envergure.

Une loi du 7 mai 1835 décida que les dispositions de droit civil contenues dans le « *Promptarium* », ouvrage d'Harménopoulos, jurisconsulte grec du XIV^e siècle, tiendraient lieu provisoirement de code civil grec. En 1849, une ordonnance royale du roi Othon, nomma une commission chargée de doter la Grèce d'un code civil basé sur la législation française et italienne.

Sous le règne du roi Georges I^{er}, les tentatives de rédaction des codes, se multiplièrent. Diverses commissions furent nommées par ordonnances royales successives, du 17 février 1866, 17 mai 1874, 3 mai 1891, 14 avril 1892, 26 novembre 1899. Loin de réaliser l'unité législative, ce travail sporadique et les modifications plus ou moins profondes apportées au droit des Empereurs de Byzance, ne firent qu'accroître le chaos législatif.

En 1911, le gouvernement Vénizélos, institua des commissions dites « de réforme législative », en vue de préparer les avants-projets des codes civil, commercial et pénal, ainsi que des codes de procédure civile et criminelle. Une fois encore, l'état de guerre et les crises politiques continuelles, firent échouer cette dernière tentative.

(1) LAMPIRIS, dans le *Bulletin de la Soc. de Lég. Comp.* 1918-19, p. 325, Triantafyllopoulos, ds ; cette même revue. 1920-21, p. 69 à 80.

(2) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.* p. 80.

(3) THÉMIS, ou *Bibliothèque du Jurisconsulte*. T. 1^{re}, Paris 1829, p. 202 à 212 ; article très intéressant, sur l'état de la législation grecque, article que M. Triantafyllopoulos attribue à Clonaris, ancien étudiant de la Faculté de Droit de Paris.

(4) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.*, p. 80.

Bref, l'état actuel de la législation hellénique, est d'un caractère inégal et suranné, qui appelle une profonde réforme législative. Les codes administratifs et judiciaires élaborés par les commissions spéciales prévues par la Constitution, seront ratifiés dans leur ensemble par voie législative, la procédure d'urgence étant écartée par un travail de ce genre (art. 48, § 8). Le Parlement peut également procéder à la codification, par simple classement, de dispositions existantes, ou décider la mise en vigueur d'un ensemble de lois abrogées, à l'exception toutefois des lois d'impôt.

56. La loi est l'œuvre exclusive des deux Chambres. La loi n'existe que lorsqu'un même texte a été régulièrement voté par chacune d'elles en termes identiques. C'est ici que se pose la question de savoir si la dualité d'assemblées, telle qu'elle a été conçue par le législateur de la Grèce républicaine, comporte ou non l'égalité des deux Chambres.

La Constitution du 29 septembre 1925, contient à cet égard des dispositions formelles et explicites. Aux termes de l'article 29, toute proposition de loi adoptée par la Chambre des députés, est transmise au Sénat, qui doit statuer dans un délai de deux mois, à dater du jour de la transmission.

Si le Sénat après discussion, accepte le texte de loi, tel qu'il a été voté par la Chambre des députés, l'œuvre du Parlement est achevée. La proposition est alors transmise au Président de la République par l'intermédiaire du ministre compétent (1), afin qu'elle soit promulguée, conformément à l'article 73 de la Constitution (2).

Si dans le délai de deux mois imparti au Sénat pour se prononcer, celui-ci n'a pris aucune décision, il y a présomption constitutionnelle qu'il se trouve d'accord avec la Chambre des députés, et la proposition devient loi.

Mais le Sénat peut rejeter la proposition qui lui est transmise, ou ne pas approuver les amendements et additions adoptés par la Chambre des députés, ou bien encore, proposer à son tour d'autres modifications. La proposition repoussée ou modifiée retourne dans ce cas à la Chambre, qui décide souverainement, par un vote exprimé à la majorité absolue des suffrages, sur le sort du texte de loi en élaboration.

Le vote définitif de la Chambre des députés ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de trois mois, à partir du

1) MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, T. II, p. 283, art. 46 de l'ancien règlement.

(2) V. *infra*, § 89.

jour où la proposition lui a été renvoyée par le Sénat. En imposant aux deux assemblées en lutte une trêve d'une certaine durée, la Constitution invite chacune d'elles à réfléchir sur les conséquences de son obstination. Au bout de trois mois, le temps ayant fait son œuvre d'apaisement, les discussions auront perdu de leur violence pour gagner en sagesse et en maturité. Ce système d'ajournement est plus apte à écarter le conflit qu'à le dénouer. Il a le caractère d'un véritable armistice.

Afin de réaliser l'entente des deux Corps sur les matières législatives, la Constitution a prévu un autre procédé. La Chambre et le Sénat se réunissent dans la salle de délibérations de la Chambre des députés, et délibèrent en commun sous la présidence du président de la Chambre, le règlement de la Chambre étant appliqué (art. 63). Ce mode de règlement doit intervenir avant l'expiration des trois mois fixés comme délai d'ajournement d'un projet de loi qui n'a pas réuni les suffrages de la haute assemblée. La proposition de loi soumise à la discussion de l'assemblée plénière du Parlement devient loi, si elle réunit les trois cinquièmes du nombre total des voix. Les décisions prises au cours de ces réunions, étant définitives, impliquent le dénouement du conflit. Il peut paraître cependant, à première vue, que des deux assemblées en présence, la moins nombreuse est appelée à jouer le rôle de dupe. Il en serait ainsi, en effet, si la Constitution n'avait pris le soin de soumettre cette procédure à deux règles, qui sont autant de garanties en faveur de l'indépendance du Corps le plus faible.

La première consiste à laisser au Sénat toute latitude pour apprécier l'opportunité d'une pareille réunion. Le Sénat profitera du moment qu'il juge le plus avantageux, sondera les partis, fera appel à l'opinion publique, et ne prendra l'initiative d'une pareille procédure qu'après avoir supputé ses chances de succès.

L'autre, c'est la condition d'une majorité relativement élevée pour la validité des décisions prises en séance commune. Pour qu'une décision réunisse les trois cinquièmes des voix, il faudrait que le projet de loi en litige, jouisse à la Chambre d'une quasi unanimité. Or, une assemblée nombreuse est le plus souvent morcelée. Par contre, l'unité de vue est plus facile à réaliser dans une assemblée dont le nombre des membres est restreint. La faiblesse numérique du Sénat, devient en cette circonstance un facteur de force.

Entourée de ces deux précieuses garanties, la résistance de la Chambre haute ne sera pas un vain mot. Le vote de l'assemblée plénière, ne faussera pas le principe de la dualité du Parlement.

Dans un même but de conciliation, la Constitution prévoit, aux termes de l'article 34, l'institution de commissions mixtes composées de députés et de sénateurs, proportionnellement au nombre respectif des membres de chaque Chambre. Le rôle de ces commissions intraparlimentaires est d'arrêter un texte commun sur la base duquel, chaque assemblée, séparément, reprendra les discussions en toute liberté.

Quoique ce procédé soit fort en honneur dans les pays parlementaires, le système des commissions mixtes ne nous inspire qu'une confiance relative. Si les deux Chambres sont également puissantes, le rapport de la commission intraparlimentaire, étant sans force, demeurera sans effet. Si, par contre, l'une d'elles a conscience de son infériorité, une solution transactionnelle ménagera tout au plus les susceptibilités d'amour-propre de l'assemblée défaillante, et masquera la fragilité d'une dualité mal équilibrée (1).

La nécessité du concours des deux Chambres dans l'élaboration de l'œuvre législative, soulève une difficulté d'un autre ordre. La Chambre des députés est soumise au renouvellement intégral tous les trois ans ; de plus, elle est menacée de dissolution en un moment quelconque de son existence. Etant donné ce mode d'organisation, quel sera en cas de dissolution ou d'expiration légale de ses pouvoirs, le sort réservé aux travaux législatifs en cours ? C'est le cas d'une proposition de loi adoptée par une législature, tandis que le vote concordant du Sénat, n'a pu intervenir en temps utile, pour achever l'œuvre législative avant la fin de cette législature.

La question fort controversée en droit, est tranchée de façon catégorique par l'article 31. En pareille circonstance, les votes émis par une législature disparue, sont frappés de caducité. L'interprétation restrictive des textes, assure d'autre part au Sénat, en tout état de cause, la valeur constitutionnelle de ses votes.

(1) Le 6 novembre 1924, la Commission constitutionnelle fut saisie d'une proposition de M. Douzlinas, tendant à soumettre au *referendum* populaire, les textes de la loi sur lesquels l'accord des Chambres n'a pu se réaliser. Après un long examen de la question, la Commission rejeta la proposition. Le système du *referendum* demande, en effet, un degré d'éducation politique, en sens des affaires publiques, que le peuple grec n'a pas encore acquis.

L'article 29 à propos duquel nous venons d'examiner les règles qui président aux rapports des Chambres entre elles, n'a envisagé que l'hypothèse particulière où c'est la Chambre des députés qui a été la première saisie d'une proposition de loi. Voici maintenant les termes de l'article 30 : « Toute proposition de loi soumise au Sénat et votée par lui, est renvoyée à la Chambre. Si celle-ci se trouve d'accord avec le Sénat, la proposition devient loi. Si la Chambre la modifie, la proposition revient au Sénat, et la procédure prévue par l'article 29 recommence, *comme si la proposition avait été soumise initialement à la Chambre...* »

Que la loi prenne son point de départ à la Chambre des députés ou au Sénat, les rapports des assemblées sont donc constants : dans les deux hypothèses, c'est à la Chambre des députés, seule, qu'appartient en définitive le droit de se prononcer en dernier ressort, sur l'admission ou le rejet d'un projet ou d'une proposition de loi.

SECT. II

Les attributions financières des assemblées représentatives, constituent, indubitablement, la manifestation la plus éclatante de leur puissance. Les pouvoirs que possèdent les Chambres en cette matière, se traduisent, non seulement par le vote des lois d'impôt, mais encore par celui de la loi du budget, de la loi des comptes, des lois ouvrant un crédit isolé, autorisant un emprunt ou établissant un droit de douane.

57. De tous ces actes, le plus important est le vote périodique de la loi du budget. A cet égard, la Constitution Républicaine contient des textes abondants (1) qui ne font que reproduire, pour la plupart, un certain nombre de règles, que la tradition constitutionnelle a déjà consacrée. La portée de ces textes sera plus exactement déterminée, par l'examen corrélatif des dispositions législatives en vigueur.

58. Le vote du budget est annuel (art. 50, § 1). Ce principe remonte aux premiers jours de l'Indépendance hellénique. La Constitution d'Epidaure s'exprimait ainsi : « Chaque année, le Conseil exécutif soumet au Corps législatif, l'état ap-

(1) Articles 28, 33, 50 et 51.

proximatif des dépenses de l'année et des moyens d'y subvenir » (1). Les constitutions successives de la Grèce, font invariablement usage, d'une formule analogue. D'autre part, le principe de l'annualité se trouve affirmé aux termes de l'article 2 de la loi sur la comptabilité publique, du 1^{er} octobre 1852 (2) : « Les dépenses et les recettes publiques de chaque exercice, sont déterminées par les lois de finances annuelles et composent le budget général de l'Etat. »

59. Toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat doivent être portées au budget (art. 50, § 2). Non moins traditionnel, le principe de l'universalité du budget, se trouve expressément formulé dans l'article 53 de la Constitution de 1844 et l'article 60 des Constitutions de 1864 et 1911. En outre, l'article 12 de la loi du 1^{er} octobre 1852 spécifie : « Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource particulière, le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs ; en cas de vente d'un meuble ou immeuble se trouvant à leur disposition, le prix de l'opération sera considéré comme recette publique, et porté au compte de l'exercice courant » (3).

60. Nous avons examiné précédemment, l'étendue du droit d'initiative et du droit d'amendement des membres des deux Chambres. Transposés dans le domaine des attributions budgétaires, l'exercice de ces mêmes pouvoirs se trouve considérablement amoindri.

Et d'abord, l'initiative du budget appartient d'une façon exclusive, au Gouvernement. C'est au ministre des finances qu'incombe chaque année, la mission de centraliser les budgets particuliers des différents départements ministériels, afin d'en présenter au Parlement, un texte d'ensemble (4).

En ce qui concerne le droit d'amendement, il y a lieu de distinguer les dépenses essentielles des dépenses non essentielles.

Les dépenses essentielles comprennent les crédits indispensables à la bonne marche des services publics, et ceux nécessaires à l'exécution des obligations contractuelles de l'Etat. En Grèce, la doctrine des auteurs de droit constitu-

(1) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.*, p. 65.

(2) Le titre complet de cette loi est le suivant : Loi sur l'administration des recettes et des dépenses publiques de l'Etat.

(3) Cf. En France, Ordonnance Royale du 14 septembre 1822.

(4) Article 5 de la loi du 1^{er} octobre 1852.

tionnel, est unanime à reconnaître, que le Parlement ne possède sur cette partie du budget, aucun pouvoir d'appréciation (1).

Quant aux dépenses non essentielles, le droit d'amendement des membres des deux Chambres, souffre certaines restrictions. L'exercice en est limité par les dispositions du paragraphe premier de l'article 28, qui interdit aux députés et sénateurs de réclamer par voie budgétaire, l'augmentation des dépenses publiques « pour traitement, pension ou généralement au bénéfice d'une personne ». De pareilles demandes sont réservées à la seule initiative du Gouvernement.

Les dispositions de l'article 28 sont une mesure protectrice des finances publiques. En effet, la faculté de proposer des dépenses nouvelles, dégénère trop souvent en abus. Et l'empressement des membres des assemblées politiques à voter des augmentations de crédit ou des relèvements de traitement, n'égale que la singulière générosité des sentiments dont ils sont animés vis-à-vis de leurs électeurs.

Cette règle fut édictée pour la première fois, par l'article 17 de la Constitution de 1844. Elle fut adoptée par l'Assemblée Nationale, à l'instigation du ministre anglais Robert Peel, et votée le 25 janvier 1844. Les membres du Parlement surent néanmoins tourner la défense et obtenir par voie budgétaire, mais indirectement, des augmentations de crédit favorables à leurs intérêts électoraux. Aussi la Constituante de 1863 vota-t-elle, en date du 9 octobre 1863, une interdiction plus rigoureuse, en ce sens qu'aucune proposition tendant à augmenter les dépenses du budget, n'était laissée à l'initiative des députés (2).

La Constitution Républicaine n'est plus aussi sévère. Certes, l'interdiction de proposer une augmentation des charges publiques « pour traitement, pension ou généralement au bénéfice d'une personne », est strictement maintenue. Consolidant même cette limitation, l'article 51 stipule que les appointement, pensions, allocations ou indemnités ne peuvent être inscrits au budget ou servis qu'en vertu d'un loi orga-

(1) SARIPOLOS. *Traité de Droits Constitutionnel*, Athènes 1912, T. II, p. 210 et suivantes.

(2) Article 21 de la Constitution de 1864.

nique ou autre loi spéciale (1). Mais il ressort clairement des termes du paragraphe deuxième de l'article 48, que les propositions entraînant autrement, une augmentation des dépenses du budget, ne tombent plus sous le coup des dispositions prohibitives de cet article (2).

Le Parlement étant dans l'obligation juridique de voter le budget, du moins dans sa partie essentielle, l'action des Chambres se limite, somme toute à proposer certaines augmentations ou certaines diminutions des dépenses et des recettes.

61. Le budget est soumis en premier lieu à l'examen de la Chambre des députés (art. 33).

Le projet du budget doit être déposé sur le bureau de la Chambre dans le courant des deux premiers mois de la session ordinaire annuelle (art. 50, § 1). Cette règle a pour but de donner au Parlement le temps nécessaire pour discuter et voter le budget afin qu'il puisse être appliqué dès le début de l'année financière dont il relève.

Aujourd'hui, à l'instar des traditions budgétaires établies en Angleterre, l'année financière commence le 1^{er} avril. Mais jusqu'en 1923, et sous l'empire des constitutions antérieures, la date d'ouverture de l'année financière était fixée au 1^{er} janvier. La session d'automne étant trop brève, le Parlement hellénique s'est trouvé maintes fois dans l'impossibilité matérielle de voter le budget en temps utile. Pour remédier à cet inconvénient, l'article 1^{er} de la loi du 10 octobre 1909 (3) décidait que l'année financière courrait du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante. Mais la mise en vigueur de cet article était subordonnée à l'émission d'un décret royal qui n'intervint jamais.

Le projet du budget est imprimé, distribué aux députés et renvoyé avant toute discussion à l'examen préalable de la commission spéciale du budget. L'assemblée fixe le délai dans lequel le rapport de la commission doit être déposé. Si

(1) Les dispositions de l'article 61 de la Const. de 1911 sont identiques. — L'art. 10 de la loi du 10 octobre 1909 est plus explicite : « Est interdit tout paiement de traitements, au-delà du chiffre fixé par les lois organiques ; sont également interdites, à défaut d'une loi, les gratifications, récompenses personnelles, indemnités, même si des crédits relatifs à ces dépenses ont été inscrits au budget ».

(2) Art. 48 : « Si elle (une proposition de loi entraînant une charge pour le budget) est soumise par la Chambre ». — L'art. 64 étend au Sénat, le bénéfice de ces dispositions.

(3) Loi pour modifier et compléter la loi du 1^{er} octobre 1859.

le rapport de la commission n'est pas remis à l'expiration du temps prescrit, la Chambre a le droit de prolonger le délai ou peut décider d'aborder le débat sans plus ample information.

62. Le budget de chaque ministère est examiné séparément, et fait l'objet d'une discussion détaillée par chapitres et par articles (art. 50, § 3). Le principe de la spécialité des crédits a été édicté en Grèce, par la loi du 1^{er} octobre 1852, dans les termes suivants (1) : Les crédits alloués par la loi de finances pour les dépenses d'un service déterminé, ne peuvent être affectés aux dépenses d'un autre service. — Le budget des dépenses de chaque ministère sera divisé en chapitres ; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs et de même nature et sera divisé en articles. — Les sommes affectées par la loi à chacun des chapitres, ne pourront être affectées à des chapitres différents.

Nonobstant, les subdivisions de certains articles ont été souvent poussées jusqu'au paragraphe. Or la loi du 1^{er} octobre 1852 ne parle que de la spécialité par chapitres et par articles. Cette dernière subdivision ne concerne donc pas le principe de la spécialité budgétaire ; son infraction ne saurait mettre en jeu la responsabilité pénale ou civile du ministre.

La spécialité par paragraphe est abusive et inutile ; de plus elle constitue bien souvent pour les gouvernants, une entrave gênante. L'article 9 de la loi du 10 octobre 1909 en avait formellement interdit la pratique, mais ces dispositions furent abrogées par l'article 6 de la loi du 27 mars 1910 et la Chambre garde comme par le passé, le droit de réclamer, si elle le juge utile, une spécialisation plus exacte des articles budgétaires.

63. Le vote du budget n'obéit pas davantage aux règles générales de procédure que nous avons exposées plus haut (2). Reproduisant le texte de l'article 60 de la précédente Constitution, l'article 50 décide que « le budget est voté en sections déterminées par le règlement de la Chambre, et en quatre jours différents. »

Ces dispositions furent adoptées par la 11^e Assemblée Nationale des Hellènes, le 2 avril 1911, sur les conclusions de M. Dragoumis, président de la Commission constitutionnelle.

(1) Articles 21, 22 et 23 de cette loi.

(2) V. *suprà*, § 52.

Conformément à ce vote, une résolution de la Chambre en date du 22 octobre 1911, vint modifier l'article 72 du règlement, et établit les quatre sections suivantes: 1° Discussion du budget des recettes; 2° Discussion du budget des dépenses des ministères des affaires étrangères, de la guerre et de la marine; des caisses spéciales de la marine et de la défense nationale, des phares et fanaux; 3° Discussion du budget des dépenses des ministères des finances et de l'économie nationale; de la caisse spéciale de l'agriculture en Thessalie; 4° Discussion du budget des dépenses des ministères de l'intérieur, de la justice, des cultes et de l'instruction publique; des caisses spéciales des routes provinciales et communales, d'archéologie, et du fonds constitué par le produit des donations et legs attribués au ministère des cultes.

64. La loi du budget n'acquiert sa force définitive qu'après avoir été votée successivement par les deux Chambres. Mais si la Chambre des députés et le Sénat votent conjointement le budget, elles le font avec des pouvoirs manifestement inégaux. Voici les termes de l'article 33: « Le budget est soumis en premier lieu à la Chambre des députés. Une fois voté, il est renvoyé au Sénat, qui doit se prononcer dans un mois. Le mois écoulé, le budget revient à la Chambre, qui statue définitivement à la majorité ordinaire. »

Ainsi la Chambre des députés possède en matière budgétaire, non seulement une priorité (de vote), mais encore une priorité (d'examen). Cette dernière prérogative est très importante, car le Sénat n'a le droit de se prononcer que sur les seules dispositions qui ont fait préalablement l'objet d'une délibération à la Chambre.

D'autre part, la Chambre des députés est investie du privilège du dernier mot. Un mois est accordé au Sénat pour étudier et discuter le projet de la loi du budget; un mois pendant lequel la haute assemblée peut s'agiter, discourir, écrire, tenter d'influencer l'opinion publique. Mais ce délai expiré, que le Sénat refuse son assentiment, qu'il statue dans le sens de l'affirmative, ou qu'il ne statue pas, la question est indifféremment tranchée en faveur de la Chambre des députés.

65. Le pouvoir d'autoriser la perception des recettes publiques et d'en déterminer l'affectation aux besoins de l'Etat, implique par voie de conséquence naturelle, le droit de vérifier l'emploi fait, par les ministres, des crédits qui leur ont

été alloués. C'est donc aux assemblées représentatives de la nation, qu'échoit la mission de contrôler régulièrement, l'état des opérations financières des ordonnateurs des dépenses.

Chaque année, le règlement définitif de la loi des finances, fait l'objet d'une loi particulière (1) appelée loi des comptes. L'article 55 de la loi sur la comptabilité publique, du 1^{er} octobre 1852, décidait que le projet de loi portant règlement définitif des comptes de chaque exercice, serait présenté à la Chambre dans le courant du premier trimestre de l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel il se réfère.

En dépit de ces prescriptions, les ministres apportèrent dans le production des comptes, des retards tellement considérables, que le contrôle parlementaire perdit toute valeur pratique. Aussi, la II^e Assemblée Nationale des Hellènes décida-t-elle, dans sa séance du 2 avril 1911, que le projet en serait dorénavant présenté dans le courant de l'année qui suit la clôture de l'exercice financier. Ce délai a été maintenu par l'article 50 de la Constitution Républicaine.

Le compte général de l'Etat est déposé en premier lieu, sur le bureau de la Chambre des députés. Les comptes des dépenses des différents départements ministériels, auxquels sont annexés les comptes des dépenses des services spéciaux rattachés par ordre au budget, sont vérifiés par une commission spéciale de députés. Les conclusions de la commission sont soumises par l'organe de son rapporteur, à l'appréciation souveraine de l'assemblée qui statue « conformément au règlement ». L'article 73 du règlement modifié le 22 octobre 1911 dispose que la loi des comptes est votée par assis et levé, en une seule délibération (2).

66. L'obligation de présenter d'abord à la Chambre des députés les projets de loi portant fixation du budget de l'Etat ou règlement définitif des comptes, ne se limite pas à ces

(1) Article 54 de la loi du 1^{er} octobre 1852.

(2) Parallèlement à l'action du Parlement, la Cour des Comptes exerce en Grèce, sur les opérations financières des ordonnateurs, un contrôle incessant. Par le visa des ordonnances de paiement, elle vérifie dans chaque cas, si la somme ne dépasse pas le crédit correspondant porté au budget, et s'il existe corrélation, entre la cause du paiement et l'article du budget sur lequel il doit être imputé.

La Cour des Comptes a été instituée par l'ordonnance royale du 27 septembre 1833. La loi du 28 mai 1887 a introduit en Grèce le système de l'autorisation préalable.

V. Anguelopoulos, op. cit. p. 487 à 500.

deux lois. Elle s'étend sans distinction aucune, à toutes celles qui engagent les finances publiques.

Ainsi, aux termes de l'article 33, les prescriptions relatives à la procédure du vote du budget — et par conséquent la règle de la priorité — s'appliquent également aux projets de loi ouvrant un crédit spécial ou autorisant un emprunt. Bien mieux, dans l'hypothèse envisagée par l'article 49, d'un relèvement des taxes sur les marchandises étrangères, le projet de loi relatif à cette augmentation, doit être déposé en premier lieu, sur le bureau de la Chambre.

67. Mais que décider en matière de lois d'impôt. L'article 49 dispose simplement, qu'« aucun impôt ne peut être établi ni perçu sans une loi spéciale ». Ce texte laisse entière, la question de savoir, si la Chambre des députés conserve à l'égard des lois fiscales, le privilège de priorité.

A nos yeux, la solution n'est point douteuse : les projets ou propositions de loi établissant un impôt, doivent être présentés en premier lieu à la Chambre des députés. Notre opinion est fondée sur deux considérations :

La première est une raison historique. Le droit de priorité de la Chambre populaire existe depuis longtemps dans les institutions anglaises et c'est bien elles qui ont servi de modèle au législateur de la Grèce au chapitre des attributions financières des assemblées politiques. En Grèce même, la Constitution monarchique du 18 mars 1844, la seule qui puisse fournir un précédent, puisqu'elle organisait deux assemblées, accordait à la Chambre des députés en matière de finances, le droit de priorité. Voici le texte de l'article 16 : « L'initiative des lois appartient au Roi, à la Chambre des députés et au Sénat ; néanmoins toute loi relative aux budgets annuels, au recettes et aux dépenses de l'Etat, à l'emploi du domaine public... doit être d'abord présentée à la Chambre des députés et votée par elle. » Notons surtout que la Constitution de 1844 n'avait nullement le caractère démocratique. Le droit de priorité de la Chambre populaire est donc un principe traditionnel et constant du bicaméralisme.

Nous venons de voir, d'autre part, que l'article 49 de la Constitution du 29 septembre 1925, accorde formellement la priorité à la Chambre des députés, pour les projets de loi relatifs au relèvement des droits de douane.

Les lois de douane ne sont pas des lois d'impôt au sens strict du mot. N'est-ce pas alors en vertu de leur carac-

tière financier qu'elles doivent être présentées en premier lieu à la Chambre ? *A fortiori*, les lois d'impôt dont le caractère financier est au-dessus de toute discussion, doivent-elles être soumises à cette même procédure.

SECT. III.

68. Le développement irrésistible du régime représentatif a doté les Chambres du pouvoir d'exercer sur les membres du Gouvernement un contrôle incessant de leurs actes. « La puissance législative, a dit Montesquieu, doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites, ont été exécutées » (1). Si légitime soit-elle, cette prérogative des assemblées législatives n'a pas été le fruit d'une rapide conquête, mais le résultat d'une lente et insensible évolution des institutions parlementaires.

De 1852 à 1864, les Chambres helléniques n'eurent vis-à-vis du Gouvernement que des moyens d'action purement platoniques. Placées sous la dépendance directe et absolue du pouvoir exécutif, les ministres n'encouraient aucune responsabilité politique devant le Corps législatif. Sous la monarchie constitutionnelle du roi Othon, les Chambres répondaient au discours du trône, par une adresse approuvant ou désapprouvant la politique générale du ministère. Elles nommaient à cet effet, dans leur sein une commission de neuf membres, chargée de préparer un projet d'adresse, expression respectueuse de leurs doléances (1). Les Chambres usaient également et largement encore, du droit d'interpellation. Mais les plus graves débats étaient impuissants à mettre en péril l'existence du ministère. Les ministres conservaient le pouvoir, aussi longtemps que le leur permettait la faveur royale. Et lorsqu'un dissentiment trop profond séparait le Gouvernement du Parlement, c'est au prix d'une dissolution de la Chambre, ou d'une promotion massive de nouveaux sénateurs, que le Roi entendait rétablir l'harmonie des pouvoirs.

A partir de 1864, les ministres cessent d'être exclusivement les agents du pouvoir exécutif, pour devenir en outre, les mandataires de la majorité du Parlement. Mais le jeu complexe du gouvernement parlementaire est encore assez mal défini. Les ministres ne sont pas toujours pris dans le parti

(1) MONTESQUIEU. *Esprit des Loix*. Livre XI, Chap. vi.

(2) MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, T. II, p. 289.

de la majorité (1). En 1875, la session du Parlement s'ouvrit par un discours du trône, œuvre du Premier Ministre, M. Tricoupis. Ce discours devait marquer dans l'évolution du régime représentatif, en Grèce, une étape décisive. Il posait nettement l'obligation pour le chef de l'Etat de choisir ses ministres dans la majorité parlementaire et proclamait le dogme de la responsabilité politique des ministres devant la Chambre.

Forgées d'usages et de traditions, les attributions de contrôle du Parlement, se sont ainsi progressivement affirmées, pour recevoir enfin, dans le texte de la Constitution du 29 septembre 1925, leur consécration officielle.

Les Chambres disposent aujourd'hui, pour accomplir cette délicate et importante mission de surveillance, de plus d'un moyen.

69. Le procédé le plus simple et le moins menaçant pour la quiétude d'un ministère est, indubitablement, l'exercice du droit de question. Les membres des assemblées représentatives ont possédé de tout temps, le droit imprescriptible de demander au Gouvernement un renseignement, sans intention d'engager un débat. La Constitution de Trézène reconnaissait même, d'une façon formelle, à chaque représentant, « le droit de réclamer des secrétaires d'Etat, tous les renseignements utiles, sur les matières en délibération à la Chambre » (2).

Toute question doit être formulée par écrit et porter la signature de son auteur. Le président de l'assemblée en donne avis au ministre intéressé, qui est tenu d'y répondre dans un délai de six jours (3). L'auteur de la question a la faculté de répliquer brièvement à la réponse du ministre, à l'exclusion de tout autre membre de l'assemblée. Il peut même, s'il juge la réponse du ministre insuffisante, réclamer des renseignements complémentaires, par la procédure que nous venons d'indiquer sommairement.

(1) Tels les ministères Moraitinis du 20 décembre 1867 et le ministère Voulgaris du 20 janvier 1868.

V. PHILARÉTO : *Xénocratie et royauté en Grèce*. Athènes 1897, p. 339.

(2) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op cit.*, T. 6, suplt, p. 79.

(3) Moreau. Modifications apportées au règlement de la Chambre hellénique, le 7 octobre 1909, dans la *Revue de droit public*, 1910, p. 582.

70. Beaucoup plus sérieux que le droit de question, le droit d'interpellation confère aux membres du Parlement le pouvoir d'exiger des ministres, des éclaircissements sur la politique extérieure ou intérieure du Gouvernement, ou sur la situation de leurs départements respectifs. Mais à l'encontre du droit de question, l'exercice du droit d'interpellation donne lieu à une discussion générale et approfondie, dont l'issue peut être fatale au ministère.

Le droit d'interpellation a été fréquemment pratiqué sous le régime monarchique, sans que les divers règlements qui se sont succédés de 1844 à 1909 aient songé à en déterminer la procédure. La résolution de la Chambre du 7 octobre 1909, portant modification du règlement, est venue combler cette lacune (1).

Les demandes d'interpellation doivent être rédigées par écrit et remises au président de la Chambre, revêtues de la signature de dix députés au moins. Mais toute question peut être transformée en interpellation. Une demande d'interpellation serait donc recevable et pourrait être développée, alors même qu'elle serait signée d'un seul membre, à condition toutefois, que le ministre intéressé ait expressément signifié son désir d'y répondre.

Les interpellations viennent en discussion dans l'ordre de leur inscription sur un registre spécial tenu par le secrétaire de la Chambre, et sont affichées dans cet ordre dans la salle des délibérations. Mais l'assemblée peut, sur la requête de dix membres, intervertir à son gré l'ordre des interpellations, cette décision étant prise par assis et levé, à la majorité des votants.

71. Indépendamment des demandes d'interpellation, la Chambre des députés peut être valablement saisie d'une motion directe de défiance dirigée contre le Gouvernement (2). La discussion d'une semblable motion ne peut être renvoyé au-delà de quatorze jours.

La discussion d'une interpellation ou d'une motion directe de blâme se termine normalement par un vote de l'assemblée, accordant ou refusant sa confiance à tel ministre nommé ou au ministère tout entier. La Chambre ne peut sta-

(1) MOREAU, *op. cit.*; R. D. P., p. 583.

(2) Article 86 de la Constitution Républicaine, Cf. la pratique anglaise des *motions of adjournement*.

tuer sur une motion de confiance ou de défiance au Gouvernement, tant qu'une proposition de dissolution de la Chambre se trouve en suspens devant le Sénat. Mais en principe, le vote de l'assemblée doit succéder immédiatement la clôture du débat. Le vote peut être remis au lendemain lorsque la demande en est faite par le cinquième du nombre total des députés. Tout autre ajournement nécessite une décision de la Chambre.

Pour qu'une motion de défiance triomphe, elle doit réunir la majorité absolue des suffrages ; il faut de plus que cette majorité ne soit pas inférieure aux deux cinquièmes du nombre légal de députés.

72. Les assemblées législatives trouvent un autre moyen d'action dans le droit qui leur est reconnu, de réclamer du Gouvernement la production de toutes pièces et documents susceptibles d'éclairer leur jugement des actes du ministère. Les ministres peuvent d'ailleurs s'offrir spontanément à communiquer aux assemblées, de nombreux documents de toute espèce.

Tout député, tout sénateur, a la faculté d'exiger du ministre compétent, la communication des pièces administratives concernant une affaire déterminée. La demande en doit être formulée par écrit. Elle doit être signée et déposée au secrétariat de l'assemblée dont le requérant fait partie. Elle y est enregistrée et transmise au ministre. Au début de chaque session, chaque ministre accrédité auprès des présidents d'assemblée, un fonctionnaire de son ministère chargé de transmettre au secrétariat les documents réclamés. Les pièces ainsi communiquées sont remises aux requérants, contre reçu, sous la responsabilité personnelle du directeur du secrétariat (1).

73. Chacune des Chambres peut enfin instituer, par simple résolution, des commissions spéciales, dites d'enquête, chargées de procéder à des investigations sur les actes d'un ministre ou la marche d'un service public (2).

74. Les Chambres disposent donc, vis-à-vis du Gouvernement, de moyens d'action aussi nombreux que variés. Si dif-

(1) MOREAU et DELPECH, *op. cit.*, T. II, p. 285.

MOREAU, *op. cit.* dans la *Revue de droit public*, 1910, p. 583.

(2) V. *suprà*, § 42.

féremment traitées dans le domaine des attributions législatives et financières, les deux Chambres semblent jouir, sur le terrain des attributions politiques, d'une puissance égale puisqu'elles possèdent les mêmes armes.

Mais ce n'est là qu'une apparence, car la Constitution Républicaine a consacré une fois de plus la prédominance de la Chambre populaire. Les ministres sont solidairement responsables de la politique générale du Gouvernement et chacun d'eux l'est individuellement des actes de son ministère. Mais cette responsabilité ne joue réellement que devant la Chambre des députés. Le Sénat possède certes, l'exercice du contrôle parlementaire dans toute sa plénitude. Il peut adresser aux ministres des questions et des interpellations ; il peut leur réclamer des documents et ordonner des enquêtes. Tous ces moyens sont illusoires. Les votes du Sénat ne peuvent mettre en péril l'existence d'un ministère. Par contre, la Chambre des députés et la Chambre des députés seule, a le pouvoir de renverser par un vote de défiance le ministère dont elle désapprouve la politique.

Quelque paradoxale que cette solution puisse paraître dans un régime où les deux Chambres procèdent également du suffrage universel, elle est hors de doute. Les procès-verbaux de la Commission constitutionnelle attestent nettement sa volonté de refuser au Sénat l'équivalence des pouvoirs politiques, de crainte que la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle devant deux assemblées, ne crée une instabilité chronique des ministères. C'est l'argument qu'invoque dans ses conclusions, le rapporteur spécial de la Commission, M. Bacopoulos. Et toutes les raisons que l'on pourrait avancer en faveur de l'égalité politique des Chambres, ne sauraient prévaloir aujourd'hui, contre la force d'un texte constitutionnel et d'un texte constitutionnel aussi précis, que celui de l'article 86 : « Le Gouvernement doit jouir de la confiance de la Chambre. »

SECT. IV.

75 En adoptant le système des deux Chambres, la Constitution Républicaine a admis au profit de chacune d'elles certaines attributions judiciaires d'une nature toute particulière. Elle a élevé le Sénat au rang d'une juridiction spéciale et a donné à la Chambre des députés, dans la plupart des cas, le droit d'accusation.

Les attributions judiciaires des assemblées représentatives sont chose ancienne. Les premières constitutions de la Grèce accordaient au Corps législatif le droit de mettre les ministres et les membres du Conseil exécutif, en état d'accusation, suivant une procédure empruntée à l'*impeachment* de la République Américaine (1). L'assemblée saisie d'une semblable motion examinait d'abord les chefs de l'accusation et décidait à la pluralité des voix, s'il y avait lieu de procéder à l'instruction de l'affaire. Elle nommait à cet effet une commission de sept ou neuf membres, selon que la motion d'accusation était dirigée contre un ministre ou un membre du Conseil. Les membres de la commission d'instruction prêtaient serment, choisissaient leur président et soumettaient à l'assemblée un rapport écrit. Celle-ci se réunissait à nouveau pour discuter les conclusions de la commission.

Le ministre inculpé ne pouvait être condamné qu'à la majorité des deux tiers des membres présents. Cette majorité ayant été jugée trop élevée, la Constitution de Trézène se contenta d'une simple pluralité de voix. Pour les membres du Conseil exécutif, la majorité requise pour la validité d'un vote de condamnation était des quatre cinquièmes des membres présents. Il ne pouvait être prononcé contre le coupable d'autre peine que celle de déchéance. Mais une fois révoqué de ses fonctions, il était renvoyé devant les tribunaux de droit commun pour y être jugé comme simple citoyen.

76. La Constitution de 1844 suivit d'autres principes. Elle investit la Chambre des députés du pouvoir d'accuser les ministres, mais confia au Sénat, érigé en Cour de justice, celui de les juger (2). Une loi devait déterminer la procédure à suivre et les peines à infliger. Mais cette loi ne put être votée de toute la durée du règne d'Othon.

77. En 1864, le pouvoir législatif fut concentré aux mains d'une seule assemblée. La Constitution dut par conséquent, modifier le système établi en 1844. La Chambre des députés conservait le droit de mettre les ministres en état d'accusation. Le Sénat ayant été aboli, les ministres étaient traduits devant une Cour composée de douze juges et présidée par le président de la Cour de Cassation. Les membres de ce tri-

(1) Constitution Américaine, art. 1, section 3, clause 7.

(2) Article 83 de la Constitution de 1844.

bunal étaient désignés par voie de tirage au sort, parmi les membres de la Cour de Cassation et ceux des Cours d'appel du royaume, en fonctions avant le jour de la mise en accusation (1). La promesse d'une loi déterminant la procédure de mise en accusation et de jugement devant la Cour, fut solennellement renouvelée. Elle devait être présentée au Parlement et votée dès « la prochaine session législative ». Mais en dépit des termes formels et impératifs de la Constitution, ce vœu du législateur ne devait être réalisé que douze ans plus tard, en 1876 (2).

En vertu des dispositions des lois du 22 décembre 1876 et 11 mars 1877 sur la responsabilité des ministres, la motion de mise en accusation doit porter la signature d'au moins vingt députés. Elle doit contenir l'énumération de tous les faits sur lesquels se base l'accusation. La Chambre des députés décide en séance secrète s'il y a lieu de procéder à l'instruction. Dans l'affirmative, elle nomme une commission de douze députés qui choisit son président, son rapporteur et un secrétaire. La commission recueille les preuves et soumet ses travaux à la Chambre qui se prononce souverainement sur les conclusions du rapport de la commission.

Si la proposition de mise en accusation est rejetée, elle ne peut être jamais réintroduite. Si, par contre, elle est adoptée, la Chambre confie l'action publique à cinq commissaires assistés de cinq suppléants, choisis parmi ses membres.

Devant la Cour, la procédure suit en principe, les règles du code d'instruction criminelle (3). Il ne peut être prononcé contre le ministre convaincu de culpabilité de peine supérieure à deux ans d'emprisonnement et cinq mille drachmes d'amende (4).

En 1911, la Constitution révisée, maintint les dispositions de la Charte de 1864 sur la responsabilité des ministres et confirme la législation existante.

78. Mais en ressuscitant le système bicaméral, la Constitution du 29 septembre 1925 allait rétablir le Sénat dans ses attributions judiciaires. Les chefs de sa compétence sont aujourd'hui au nombre de trois.

(1) Article 80 de la Constitution de 1864.

(2) V. *Annuaire de Législation Etrangère* 1876, p. 667 à 670.

(3) Articles 26 à 44 de la loi du 22 décembre 1876.

(4) Article 7 de la loi du 11 mars 1877.

Et d'abord le Sénat peut être constitué en Cour de justice par décret rendu sur la proposition du Conseil des ministres afin de juger toute personne accusée d'attentat contre la sûreté de l'Etat ou de complot pour le renversement par la force du régime républicain. En second lieu, le Sénat est érigé en Cour de justice pour juger le Président de la République coupable de crime de haute-trahison, de violation intentionnelle de la Constitution et des lois pénales. Enfin, le Sénat est appelé à connaître des infractions aux lois, commises par les ministres, dans l'exercice de leurs fonctions (1).

La compétence du Sénat en matière d'attentat contre la sûreté de l'Etat et de complot politique n'est pas exclusive. Les tribunaux de droit commun demeurent compétents. Ils ne peuvent être dessaisis en faveur du Sénat que si le décret constituant la Chambre haute en Cour de justice est rendu avant l'arrêt de la juridiction d'instruction prononçant le renvoi du prévenu devant un tribunal déterminé (2). Dans les deux autres cas, la compétence du Sénat exclue celle de toute autre juridiction, tandis que l'exercice de l'action publique est réservé à la Chambre des députés.

La proposition de mise en accusation du Président de la République doit être signée du tiers du nombre total des députés. Les poursuites ne peuvent être engagées qu'en vertu d'une décision de la Chambre prise à la majorité des deux tiers (3).

La mise en accusation des ministres obéit aux règles établies en 1877.

Devant le Sénat constitué en Cour de justice, la procédure et les formes du jugement sont abandonnées aux soins diligents du législateur.

Ce système n'est pas parfait. En tant que tribunal, on peut reprocher au Sénat son origine élective. Les sénateurs sont trop nombreux. Ils n'ont ni l'immovibilité ni l'impartialité que l'on souhaiterait chez les juges. On peut néanmoins

(1) Articles 62, 71 et 90 de la Constitution.

(2) Article 62 : « Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement ».

Cf. en France, loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, article 12, § 4 et 5.

(3) Cf. Constitution polonaise du 17 mars 1921, art. 51.

Constitution allemande du 11 août 1919, article 59.

attendre d'eux, une plus haute compréhension des faits soumis à leur jugement. « Ce ne sont pas les faits particuliers, c'est l'ensemble des actes ministériels qui peut seul révéler quel est le but vers lequel marche un ministère. Le jugement doit être à la fois un acte de justice et une appréciation politique sur l'ensemble des faits ministériels » (1).

(1) ROSSI. *Traité de droit pénal*, Paris 1829, Livre II, chap. XXVII.

DEUXIEME PARTIE

LE GOUVERNEMENT

CHAPITRE SEPTIEME

Le Président de la République

La Constitution du 29 septembre 1925 a confié la puissance exécutive à un Président de la République, magistrat suprême, titulaire unique de toutes les attributions qu'exercent en son nom des ministres responsables.

79. La forme unitaire du pouvoir exécutif n'a soulevé au sein de la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes, aucune objection sérieuse. L'Assemblée n'a pas hésité davantage à se prononcer sur le mode de nomination du chef de l'Etat. Le Président de la République est élu pour cinq ans, par la Chambre des députés et le Sénat, réunis en séance commune. La présidence de l'Assemblée nationale, faisant fonction de corps électoral, revient au président de la Chambre des députés, en vertu des dispositions générales de l'article 63 (1).

L'élection du Président de la République est soumise aux règles constitutionnelles suivantes :

80. En cas d'expiration régulière des pouvoirs présidentiels, le Président de la République sortant est tenu de convoquer les Chambres dans le courant du dernier trimestre du

(1) V. *Suprà*, § 34.

quinquennat. A défaut de convocation, les Chambres se réunissent de plein droit le vingtième jour qui précède le terme légal du mandat présidentiel. Le soin de faire cette convocation incombe logiquement au président de la Chambre des députés en sa qualité de président de l'Assemblée nationale.

La Constitution n'exige des candidats à la présidence de la République, aucune condition particulière d'âge ou de capacité. Il suffit par conséquent d'être citoyen hellène, et d'avoir la jouissance de ses droits civils et politiques. Le mandat présidentiel est incompatible avec celui de député ou de sénateur.

Le Président de la République est élu en présence des trois cinquièmes au moins des membres du Parlement, et à la majorité absolue du nombre total de députés et sénateurs. La même majorité est requise au deuxième tour de scrutin. Si après deux tours aucun résultat n'est acquis, on procède à un troisième tour de scrutin qui décide entre les deux candidats ayant réuni au deuxième tour, le plus grand nombre de voix. Celui qui obtient la majorité des suffrages est élu (1).

81. La réélection du Président sortant est interdite pendant deux périodes présidentielles consécutives. Cette règle a été édictée dans la crainte que le chef de l'Etat ne négligeât les intérêts nationaux pour préparer sa réélection (2). La clause de non-rééligibilité est certainement conforme aux principes démocratiques. Nous estimons cependant, avec M. Duguit, qu'« il peut y avoir un grand intérêt pour la continuité et la stabilité de la politique, surtout de la politique extérieure, à ce qu'un même Président conserve le pouvoir pendant de longues années » (3). Cette prohibition a d'autre part le grand inconvénient de priver le pays du concours de ses citoyens les plus expérimentés. Elle présuppose donc un très grand choix d'hommes aptes à la présidence, et ce n'est précisément pas le cas pour la jeune République (4).

82. La période présidentielle commence à courir du jour où le nouveau Président a prêté devant l'Assemblée nationale le serment exigé par l'article 67 de la Constitution, dont

(1) Cf. article 57 de la Constitution Tchéco-slovaque du 29 Février 1920.

(2) V. *Proc. verb. de la II^e Comm. Const.* p. 38 (séance du 20 juillet 1925).

(3) DUGUIT, *op. cit.*, T. IV, p. 562.

(4) V. *Proc. verb. de la II^e Comm. Const.* p. 266 (séance du 9 sept. 1925).

voici la formule : « Je jure au nom de la Trinité Sainte, Consubstantielle et indivisible, de garder la Constitution Républicaine et les lois, de défendre l'indépendance nationale et l'intégrité de l'Etat Hellénique et de consacrer toutes mes forces à l'accomplissement de mes devoirs, ayant constamment en vue le bien et le progrès du Peuple Hellène. »

83. Afin d'assurer au pouvoir exécutif toute la continuité désirable, la Constitution a soigneusement prévu les diverses hypothèses dans lesquelles la présidence viendrait à devenir vacante pour une cause accidentelle, avant l'expiration normale de la période quinquennale.

Aux termes du paragraphe premier de l'article 66, si le Président décède, démissionne, ou se trouve pour une raison quelconque dans l'impossibilité absolue d'exercer ses fonctions, la présidence est provisoirement dévolue au président du Sénat.

En cas de décès ou de démission, le président de la haute assemblée agissant en sa qualité de titulaire intérimaire du pouvoir exécutif convoque les Chambres en Assemblée nationale dans les quarante jours qui suivent le décès ou la démission du chef de l'Etat, pour procéder à une nouvelle élection.

Les autres cas de vacance fortuite de la présidence sont visés sous cette formule un peu vague : « Si le Président... se trouve *pour une raison quelconque* dans l'incapacité d'exercer ses fonctions... » Il y a deux hypothèses probables. Le Président de la République peut être mis en état d'accusation par la Chambre des députés, ou se trouver dans l'impossibilité matérielle d'exercer ses fonctions à raison d'une incapacité physique ou mentale.

Quelle que soit la cause de l'empêchement, les dispositions du paragraphe premier de l'article 66 sont applicables. Le pouvoir exécutif passe de plein droit au président du Sénat. Mais lorsque l'incapacité du chef de l'Etat se prolonge au-delà de deux mois, le président du Sénat est obligé de convoquer les assemblées législatives qui sont ainsi appelées à statuer sur le sort de la présidence. Elles peuvent décider éventuellement, à la majorité absolue du nombre total de leurs membres, qu'il sera immédiatement pourvu au remplacement du Président empêché. Dans le cas particulier où la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, l'Assem-

blée nationale n'est réunie qu'après la formation de la Chambre nouvelle.

Le soin d'organiser la suppléance, en cas d'absence du chef de l'Etat du territoire national, est confié au pouvoir législatif. C'est au pouvoir législatif qu'appartient également le droit de déterminer le montant du traitement annuel du Président de la République.

84. Si l'on en juge d'après le nombre des dispositions constitutionnelles qui lui sont consacrées, le Président de la République semble avoir hérité de tous les attributs — ou peu s'en faut — du monarque. Ses prérogatives sont en effet aussi multiples que variées.

Et d'abord le Président de la République, en sa qualité de chef de l'exécutif, nomme à tous les emplois publics ; il choisit ses ministres, dispose de la force armée, décerne les décorations, il a le droit de grâce. Le chef de l'Etat contribue d'autre part à l'œuvre législative des assemblées ; il promulgue et publie les lois ; il a le pouvoir réglementaire. Le titulaire du pouvoir exécutif est encore le régulateur de l'activité du Parlement. Il convoque les Chambres, ajourne ou proroge leurs travaux ; il a le droit de dissoudre la Chambre des députés. Enfin, le chef du Gouvernement représente la Grèce vis-à-vis des puissances étrangères ; il signe les conventions internationales, déclare la guerre, fait la paix.

Cet imposant cortège d'attributions qui accompagne la personne du chef de l'Etat paraît lui assurer une autorité appréciable. Mais ce n'est là qu'un leurre. Dans un gouvernement parlementaire, l'autorité du Président de la République est une fiction constitutionnelle. Les véritables, les seuls détenteurs de la puissance exécutive, ce sont les ministres. « Aucun acte du Président n'a de force et n'est exécuté, s'il n'est contresigné par le ministre compétent que sa signature suffit à rendre responsable (art. 70) ».

85. Aux termes de l'article 78 de la Constitution, « le Président de la République... confère selon la loi les grades dans l'armée et dans la marine ; il nomme et révoque selon la loi, les fonctionnaires publics, sauf les exceptions prévues par la loi. »

Le droit pour le chef de l'Etat de nommer et de révoquer les fonctionnaires publics civils et militaires, est profondément traditionnel. Il a été admis au profit du pouvoir exécu-

tif par toutes les constitutions helléniques, à l'exception toutefois d'une seule : sous l'empire de la Constitution d'Astros, et en vertu d'une résolution secrète votée le 13 avril 1823, par la deuxième Constituante, les préfets ne pouvaient être investis ni révoqués de leurs fonctions sans l'assentiment formel de la majorité du Corps législatif (1).

Le droit de nomination dévolu aujourd'hui au Président de la République est fort restreint, tandis que l'exercice en est constamment limité par des dispositions législatives ou même constitutionnelles. Le chef de l'Etat ne nomme pas à tous les emplois publics, mais à ceux seulement pour lesquels le mode de désignation n'a pas été autrement fixé par la loi, ou dont la nomination n'a pas été déferée par elle à une autorité autre que la sienne. Cette restriction résulte explicitement des termes de l'article 78 : « sauf les exceptions prévues par la loi ». Nombre de fonctionnaires échappent par conséquent au droit de nomination du Président de la République. La loi a décidé en effet que telle catégorie de fonctionnaires serait désignée par la voie de l'élection et a attribué directement la nomination de telle autre catégorie au ministre ou au préfet.

En outre, le recrutement et l'avancement des fonctionnaires publics dont la nomination n'a pas été enlevée au Président de la République, sont soumis à des règles législatives précises. La loi exige généralement des candidats aux emplois de l'Etat des conditions d'âge et de capacité, auxquelles le Président de la République est tenu de se conformer.

Le droit de révocation n'a guère plus d'importance. Les fonctionnaires publics ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une décision spéciale du conseil de discipline (2). Pour les fonctionnaires affectés aux services du ministère des affaires étrangères et des ambassades, le droit de révocation appartient au Conseil des ministres (3). Enfin, les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les conseillers d'Etat et les conseillers à la Cour des Comptes sont inamovibles (4).

86. Le Président de la République nomme les ministres. Cette règle est formulée de façon expresse par l'article 69 de

(1) PAPAIOPOULO, *op. cit.*, 1888, T. V., p. 778. DRAGOMIS, *op. cit.*, T. I., p. 14.

(2) Article 107 de la Constitution.

(3) Article 24 § 4 de la loi du 21 décembre 1877.

(4) Articles 92, 101 et 103 de la Constitution.

la Constitution. Même en l'absence de ce texte, cela découlerait implicitement des dispositions générales de l'article 78 : « Le Président de la République nomme les fonctionnaires publics. »

Ce droit de nomination accordé par la Constitution Républicaine au Chef de l'Etat a été pendant longtemps l'attribut essentiel de la fonction exécutive. Il n'est plus aujourd'hui qu'une formule classique, une prérogative traditionnelle mais illusoire, car en fait, l'exercice de ce droit n'est ni général, ni absolu.

Et d'abord, le Président de la République ne choisit pas lui-même tous les ministres. Son action se borne à désigner l'homme auquel il confiera le soin de constituer le ministère (1). Ce personnage politique important porte en Grèce, le titre de Premier Ministre ou celui de Président du Conseil indifféremment.

Même réduit à ces minces proportions, le rôle du Président de la République se trouve encore singulièrement restreint par le jeu des principes parlementaires. Le chef de l'Etat est obligé d'appeler à la tête du ministère celui qui possède la majorité parlementaire, ou plus exactement, la majorité dans la Chambre des députés. Encore faut-il que cette majorité soit assez nettement exprimée. Mais en Grèce, cette éventualité est rare. Les partis sont nombreux et peu disciplinés. Sortant de son inaction, le Président de la République aura à se prononcer entre des majorités flottantes. Le rôle d'arbitre qu'il est amené à jouer dans ces circonstances particulières résume toute sa prérogative de nomination.

L'article 69 qui reconnaît au Président de la République le droit de nommer les ministres, lui accorde également celui de les révoquer, l'un étant la conséquence de l'autre (2). La prérogative de révocation n'en est pas moins pour cela aussi vaine que celle de nomination. Les ministres tiennent leurs pouvoirs du Parlement, et ils en dépendent étroitement, ex-

(1) Articles 69 : « Le Président de la République nomme... le Président du Conseil, et sur sa proposition, les autres ministres ».

(2) Le texte primitif de l'art. 24 de la Const. de 1844 portait simplement : « Le Roi nomme les ministres » le droit de révocation étant implicitement entendu. Ce n'est que sur la demande expresse du roi Othon, que les termes « et révoque » furent ajoutés au texte de l'art. 24. (Message royal du 28 Février 1844).

clusivement. Ils doivent démissionner lorsque la majorité de la Chambre des députés leur a retiré sa confiance.

Pour voir s'exercer le droit de révocation du Président de la République, il faudrait s'arrêter à l'hypothèse invraisemblable d'un ministre s'obstinant à garder ses fonctions malgré un vote hostile de la majorité de la Chambre, en violation du texte de la Constitution (1) et de l'esprit du gouvernement parlementaire.

87. « Le Président de la République — dit l'article 78 — est le chef des armées de terre et de mer qu'il ne peut jamais commander. » Il peut donc, selon les circonstances, décréter la mobilisation générale des troupes ou ordonner leur concentration sur un point déterminé du territoire. Mais à la différence d'un souverain monarchique, le Président de la République n'a jamais le droit de se mettre à la tête des armées et d'en prendre le commandement effectif.

Cette prohibition est fort logique. Le Chef de l'Etat peut être un homme d'une grande expérience, d'une sagesse et d'une éducation politique supérieures, mais l'art et la science militaires lui sont généralement inconnus. L'interdiction si formellement édictée par la Constitution paraît superflue, tellement elle est naturelle. Et cependant elle n'est pas sans utilité. Car en supposant — et l'hypothèse n'est pas improbable — que la présidence de la République hellénique vienne à échoir, par la vertu de l'élection, à un officier, et à un officier d'une valeur militaire contestable, celui-ci trouverait dans l'arsenal nombreux de ses attributions exécutives, un moyen inespéré d'assouvir des ambitions insatisfaites. Il assumerait un commandement dont il ne serait pas digne. Il compromettrait le succès des armes et l'existence de la République.

« Le Président de la République a le droit de décerner les décorations réglementaires conformément aux lois. » Ces dispositions ne méritent aucun commentaire.

88. L'article 81 de la Constitution confère au Président de la République le droit autrefois exercé par le Roi, de faire grâce et d'accorder des amnisties. Le Président de la République peut gracier un condamné, commuer ou réduire les

(2) Article 86 de la Constitution.

peines prononcées contre lui par les tribunaux judiciaires. Il n'y a d'autre limitation à l'exercice de cette prérogative que celle édictée par l'article 90, aux termes duquel le Président ne peut faire grâce au ministre condamné pour crime commis dans l'exercice de ses fonctions, que sur la demande de la Chambre des députés.

Comme tout décret, le décret de grâce doit être contresigné par le ministre compétent, et en l'espèce, par le ministre de la justice. La loi du 9 décembre 1911 a institué au ministère de la justice une commission de cinq membres chargée de l'examen des demandes de grâce.

Les amnisties ne peuvent être accordées, en principe, que par une loi (1). Et quoique l'article 74 *in fine* dispose qu'« en aucun cas le Président de la République ne peut suspendre l'action des lois ni exempter qui que ce soit de leur application », l'article 81 reconnaît au chef de l'Etat, le droit exorbitant d'abroger la loi pénale, d'éteindre les poursuites, de détruire le jugement, d'effacer les condamnations prononcées à raison de crimes politiques. Le décret présidentiel accordant l'amnistie engage la responsabilité du Gouvernement. Par conséquent, il doit être contresigné par le ministère tout entier.

Le Président de la République n'a pas le pouvoir législatif. La loi est en effet l'œuvre exclusive des deux Chambres. Néanmoins, le titulaire du pouvoir exécutif est, en matière législative, le collaborateur indispensable du Parlement. Indépendamment du droit d'initiative qu'il partage avec les membres des deux assemblées et dont nous avons précédemment parlé (2), « le Président de la République — dit l'article 73 — promulgue et publie les lois votées par le pouvoir législatif. »

89. Le droit de promulguer la loi a été invariablement attribué au chef du pouvoir exécutif. Sous l'empire des constitutions antérieures, le pouvoir exécutif possédait en outre la prérogative importante de la sanction des lois. La Constitution d'Epidaure décidait (3) : Tout projet de loi voté par le Corps législatif doit être présenté au Conseil exécutif. Si celui-ci l'approuve, il le signe ; s'il ne l'approuve pas, il le

(1) SARIPOLOS, 1912, *op. cit.*, T. II, p. 264 et 265.

(2) V. *suprà*, § 49.

(3) DUFAY, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.* T. VI, suppl., p. 64.

renvoie avec ses observations au Corps législatif qui procède à un nouvel examen du projet. Après quoi, le projet est transmis une deuxième fois au Conseil qui l'approuve ou le rejette définitivement.

En 1823, le *veto* absolu du pouvoir exécutif fut réduit en un *veto* purement suspensif. Aux termes de l'article 17 de la Constitution d'Astros, si le Conseil exécutif refuse sa sanction en donnant par écrit les raisons de son refus, et que le Corps législatif insiste en indiquant celles de son insistance, et que le Conseil refuse une deuxième fois sa sanction, l'assemblée doit ajourner la discussion du projet en litige pendant deux mois entiers. Si à l'expiration de ce délai le Corps législatif présente ce même projet au Conseil, celui-ci est obligé d'y donner sa sanction.

La Constitution de Trézène contient des dispositions analogues (1). Le Président sanctionne et promulgue les lois. S'il approuve le projet de loi voté par la Chambre, il donne sa sanction dans les quinze jours. S'il ne l'approuve pas, il retourne le projet à la Chambre accompagné de ses observations et des amendements qu'il propose. La Chambre renvoie le projet à fins d'examen, à la commission compétente. Puis le projet est de nouveau transmis au Président. S'il refuse toujours sa sanction, il le retourne encore à la Chambre dans les quinze jours avec les motifs de son refus. Enfin, si la Chambre, à la pluralité des voix, persiste dans son intention de voter le projet, celui-ci est renvoyé pour la troisième fois au Président qui doit alors le sanctionner immédiatement et le promulguer.

A partir de 1844, la sanction du pouvoir législatif devient un élément constitutif de la loi. « Le pouvoir législatif, dit l'article 15 de la Charte de 1844, est exercé collectivement par le Roi, le Sénat et la Chambre des députés ». L'article 22 des Constitutions de 1864 et 1911 décide également : « Le pouvoir législatif appartient concurremment au Roi et à la Chambre ». Sous la monarchie d'Othon, la prérogative royale de sanction et de promulgation des lois s'exerce avec une liberté entière. La Charte de 1844 ne prescrit aucun délai. La Constitution de 1864 et celle de 1911 stipulent simplement que tout projet de loi voté par la Chambre des députés et non sanctionné par le Roi dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session, est considéré comme rejeté. Le Roi conserve donc le

(1) DUBAU, DUVERGIER et GUADET, *op. cit.* T. VI, suppl. p. 81.

pouvoir absolu de refuser son assentiment, et de le refuser indéfiniment.

Aujourd'hui le titulaire du pouvoir exécutif n'a ni *veto*, ni droit de sanction des lois. L'article 48 du projet de Constitution élaboré par la première Commission constitutionnelle accordait toutefois au Président de la République un droit tout à fait semblable à celui reconnu au Président de la République française, par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Il avait, c'est-à-dire, le droit de demander aux Chambres par un message motivé une nouvelle délibération. Le Président devait faire usage de son *veto* dans les quinze jours qui suivraient la transmission au Gouvernement du texte de loi définitivement adopté. Ces dispositions ne figurent pas dans le texte de la Constitution du 29 septembre 1925. Elles ont été rejetées comme inutiles, par la Commission des Trente, le 3 août 1925 (1). Cette prérogative était en effet condamnée d'avance à rester lettre morte, en vertu des principes même du gouvernement parlementaire. « Elle ne peut être utile qu'à un chef d'Etat qui agit indépendamment et par lui-même à l'exemple du Président des Etats-Unis. Lorsque, au contraire, ce droit doit être exercé avec l'assentiment d'un ministère qui dépend de la majorité du Parlement il ne trouvera presque jamais une occasion de s'exercer. Si le ministère a trouvé mauvaise et impraticable la loi que les Chambres ont votée, il l'aura certainement et énergiquement combattue devant elles et, battu par le vote, il aura dû démissionner » (1).

Le droit de promulgation n'est plus pour le chef de l'Etat, une prérogative, mais bien un devoir. Le Président de la République est obligé de promulguer les textes de loi régulièrement adoptés par les deux Chambres dans les deux mois qui suivent leur vote. A défaut de promulgation dans le délai prescrit par la Constitution, la responsabilité des ministres peut être mise en jeu en vertu des dispositions de l'article premier de la loi du 11 mars 1877 et du paragraphe troisième de l'article 70 de la Constitution qui déclarent les ministres responsables de toute omission commise par le chef de l'Etat dans l'accomplissement de ses obligations constitutionnelles.

90. La publication des lois obéit aux mêmes prescriptions. La loi doit être publiée dans les deux mois qui suivent son

(1) *Proc. verb. de la II^e Comm. Const.*, p. 78 et 79,

(2) *ESMEIN, op cit.*, T. II, p. 72.

vote. Jusqu'en 1882, les lois étaient portées à la connaissance du public par voie d'affichage. Suivant les dispositions de l'article premier du code civil et de l'ordonnance royale du 1^{er} février 1833, des affiches devaient être apposées au chef-lieu de chaque *éparchie* ainsi que dans les mairies. La promulgation de la loi était censée connue dans toute la circonscription après l'expiration d'un délai légal de un à trois jours, selon la distance plus ou moins grande qui séparait les communes du chef-lieu de l'*éparchie* (1).

La loi du 1^{er} mai 1882 (2) a décidé que la publication d'une loi résulterait dorénavant de son insertion au *Journal du Gouvernement*. La loi devient obligatoire pour tous les citoyens, dix jours après son insertion dans le *Journal du Gouvernement* « à moins qu'il n'en soit disposé autrement par la loi elle-même ».

91. C'est par l'exercice du pouvoir réglementaire que se manifeste surtout la collaboration du chef de l'Etat à l'œuvre législative des Chambres.

Le droit pour le pouvoir exécutif de faire des règlements remonte aux premiers jours de l'Indépendance hellénique :

Les Constitutions d'Epidaure et d'Astros reconnaissaient au Conseil exécutif le droit de publier les instructions qu'il jugerait convenables, et de faire appliquer les lois concernant l'ordre public. Il pouvait prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques sous réserve d'en donner communication au Corps législatif. En temps de guerre le Conseil disposait de pouvoirs exceptionnels. Il avait toute latitude pour organiser les réquisitions de logements, de vivres, d'habillements, de munitions et « de tout ce qui serait nécessaire aux armements de terre ou de mer » (3).

La Constitution de Trézène affirmait le pouvoir réglementaire du Président dans les termes suivants: « Le Président met les lois à exécution par les secrétaires; il veille à l'exacte application des lois » (4).

Les Constitutions monarchiques de 1844, 1864 et 1911 déci-

(1) Anguelopoulos, op. cit. T. I, p. 106 et suiv.

(2) *Annuaire de la Législation Etrang.* 1882, p. 954. ANGUELOPOULOS, op. cit. T. I, p. 79.

(3) DUFAR, DUVERGIER et GUADÉ, op. cit., T.V I sup. n. 67 et 68.

(4) *Ibidem*, p. 80 et 81.

dent invariablement : « Le Roi promulgue les ordonnances nécessaires à l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser qui que ce soit de leur exécution » (1). En vertu de ce texte, le Roi avait le droit général de faire des règlements. Il n'y avait pas lieu de distinguer les règlements faits spontanément, de ceux faits sur l'invitation du pouvoir législatif. La distinction entre les règlements simples et les règlements d'administration publique, n'a d'intérêt que lorsqu'elle oblige le Gouvernement à faire des règlements dans certaines conditions de forme, tel l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

Or, en Grèce, l'autorité réglementaire du souverain monarchique n'a jamais été soumise à une formalité de ce genre. L'article 84 de la Constitution de 1911 exigeait bien pour la promulgation des décrets réglementaires l'avis préalable du Conseil d'Etat. Le Conseil devait se prononcer dans le délai fixé par le ministre compétent. Son avis n'était pas obligatoire, et le délai une fois écoulé, le ministre devait procéder à la promulgation du décret réglementaire sans être tenu à aucune autre formalité.

Les dispositions de la Constitution de 1911 relatives à la création d'un Conseil d'Etat ne furent pas appliquées. L'organisation du Conseil fit l'objet d'une loi du 16 Septembre 1914. La date de sa mise en vigueur devait être déterminée par ordonnance, mais elle ne le fût jamais. Le Roi continua donc comme par le passé, à user librement et largement de son pouvoir général de faire des règlements. En l'absence du Parlement, fréquemment dissout, les ordonnances royales suppléaient à l'activité impossible de l'organe législatif. Cette façon de légiférer à grands coups d'ordonnances prit dans les dernières années de la royauté une extension considérable. Ces actes royaux, véritables décrets-lois, étaient certainement inconstitutionnels, car la Charte ne contenait aucune disposition analogue à celle de l'article 63 de la Constitution prussienne du 31 janvier 1850 qui autorise le pouvoir exécutif à émettre les *Notverordnungen*. Néanmoins la Cour de Cassation, à maintes reprises, déclara légales les ordonnances royales émises sous l'empire de nécessités urgentes, à condition qu'elles soient présentées pour ratification, à la Chambre, dans le plus bref délai. La loi du 2 septembre 1917, consacre

(1) Art. 28 de la Const. de 1844. Art. 35 des Const. de 1864 et 1911.

une extension limitative du pouvoir réglementaire, en temps de guerre. Elle autorisait le Gouvernement à prendre par décret toutes les mesures utiles pouvant se rapporter à à l'organisation et à la préparation militaire, aux opérations de guerre, à la sécurité intérieure, au ravitaillement, aux besoins exceptionnels et urgents de l'économie nationale, aux besoins financiers, sauf la création de nouveaux impôts.

Deux textes consacrent aujourd'hui le pouvoir réglementaire du Président de la République. Aux termes de l'article 73, *in fine* « le Président de la République... promulgue les décrets nécessaires à l'exécution des lois ». Le chef de l'Etat est investi du pouvoir de faire des règlements à l'effet de compléter la loi et d'en régler les détails d'application. L'organe exécutif veille à l'exécution des lois dans un but d'utilité générale. Son intervention répond à une nécessité pratique car le législateur est impuissant à prévoir et à résoudre toutes les difficultés que peut soulever l'application d'une loi.

D'autre part, l'article 74 reconnaît au Président de la République le droit de procéder à la promulgation des décrets législatifs à la suite d'autorisations spéciales accordées par les Chambres pour le temps de la suspension de leurs travaux, dans les limites qu'elles assignent, et sur l'avis conforme et préalable de commissions mixtes composées des députés et des sénateurs (1).

Il est indubitable, qu'au point de vue matériel, les décrets législatifs revêtent les caractéristiques de la loi. Ils constituent des règles impératives ou prohibitives statuant pour l'avenir à l'égard de tous et dans l'intérêt général. Il y aurait là une violation du principe de la séparation des pouvoirs si la compétence donnée au Gouvernement n'était limitée dans le temps et dans son objet. D'autres textes nous donnent l'exemple d'une semblable dérogation. La loi du budget fixe impérativement les dépenses publiques. Il y a cependant des cas limitativement déterminés dans lesquels les dépenses peuvent être autorisées sous certaines conditions, en dehors du budget. Les articles 15 à 20 de la loi sur la comptabilité publique du 1^{er} octobre 1852 autorisent l'ouverture par simple décret de crédits supplémentaires ou extraordinaires, soit que la dotation d'un service déterminé se soit trouvée être insuffisante, soit que le Gouvernement ait à faire face à des dépenses urgentes dont on n'avait même pas soupçonné

(1) V. *Suprà*, § 44.

l'éventualité. Les crédits supplémentaires ou extraordinaires ne peuvent être accordés que dans l'intervalle des sessions du Parlement. Les décrets doivent être réunis en un seul projet de loi, et présentés par le ministre des finances à la ratification du Parlement dès sa plus prochaine session. De même, le principe d'après lequel aucun impôt ne peut être établi sans une loi, souffre aussi une exception. Afin de parer aux brusques périls causés par la lutte économique, l'article 49 de la Constitution donne au Gouvernement le droit d'augmenter provisoirement par décret les droits de douane sur les marchandises étrangères du jour où le projet de loi en est déposé sur le bureau de la Chambre des députés. Toutes ces dérogations au principe de la séparation des pouvoirs aboutissent à une collaboration des organes de l'Etat, et ce fait est un des traits les plus saillants du gouvernement parlementaire.

Les décrets législatifs sont soumis à l'approbation du Parlement dès la reprise de ses travaux. La ratification en est effectuée en une seule lecture en principe et par articles. Si les décrets ne sont pas ratifiés par les deux Chambres ou tout au moins par la Chambre des députés dans les deux mois qui suivent la reprise des travaux parlementaires, les décrets sont frappés de caducité. Si dans ce délai de deux mois le Sénat n'a pas statué, il est censé avoir donné son assentiment. S'il refuse sa ratification, les dispositions de l'article 29 entrant en jeu (1) tandis que la force exécutoire des décrets législatifs est prolongée de quatre mois.

92. Le Président de la République règle l'activité du Parlement. « Il y a, dit Montesquieu, des temps plus convenables les uns que les autres, pour l'assemblée du Corps législatif ; il faut donc que ce soit la puissance exécutive qui règle le temps et la durée de ses assemblées par rapport aux circonstances qu'elle connaît » (1).

Le droit pour le Président de la République de convoquer les Chambres et de clore leurs sessions n'est pas absolu. Les Chambres se réunissent de plein droit tous les ans, le 15 octobre, en session ordinaire (article 45). Le chef de l'Etat peut les convoquer plus tôt s'il estime que les nécessités publiques l'exigent. Mais il ne peut jamais reculer la date d'ouverture

(1) V. *suprà*, § 56.

(2) *Esprit des Lois*, Livre XI, Ch. VI.

de cette session. De plein droit également, les Chambres se réunissent d'elles-mêmes le vingtième jour qui précède l'expiration légale des pouvoirs quinquennaux du Président de la République, à moins qu'elles n'aient été convoquées à cet effet dans le courant du dernier trimestre du quinquennat.

Pour la durée des autres sessions, le Président semble garder une latitude extrême. Il peut convoquer le Parlement en session extraordinaire à toute époque de l'année. Il est juge suprême de l'opportunité et de l'heure d'une convocation. Quelque absolu que paraisse aux termes de l'article 75 le droit pour le Président de la République de convoquer les Chambres en session extraordinaire « autant de fois qu'il le juge utile », ce droit est singulièrement réduit par plusieurs textes constitutionnels.

Et d'abord ce même article 75 oblige le chef de l'Etat à convoquer le Parlement toutes les fois que la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres des deux Chambres. De même, lorsque la Chambre des députés est dissoute et que de nouvelles élections ont été ordonnées, la nouvelle Chambre, et par conséquent le Parlement tout entier, puisque les deux Chambres siègent simultanément, doit être réuni dans les vingt jours qui suivent la date fixée pour les élections (article 76). De même encore ; en cas de vacance du Parlement, le décret proclamant l'état de siège est tenu, sous peine de nullité, de convoquer les Chambres dans les cinq jours, même si les pouvoirs de la Chambre des députés sont arrivés à expiration normalement ou par voie de dissolution (article 94). Enfin, il est une série d'hypothèses dans lesquelles la liberté du Président de la République se trouve autrement restreinte. Des actes comme la déclaration de guerre, la signature d'un traité de paix, d'alliance ou de commerce, la promulgation de décrets législatifs nécessitent l'approbation préalable ou la ratification ultérieure des Chambres. Ils impliquent en tout cas l'obligation indirecte de convoquer le Parlement dès que les circonstances le permettront.

Le Président de la République prononce la clôture des sessions. La durée des sessions ordinaires ne peut être inférieure à trois mois. Cette disposition met la réunion annuelle du Parlement à l'abri d'une clôture prématurée. Elle ne saurait toutefois porter atteinte à l'exercice du droit d'ajournement conféré au chef de l'Etat. Le Président peut ajourner les Chambres. Mais l'ajournement ne peut excéder trente

jours, ni se répéter dans la même session, sans une décision formelle des deux assemblées. Conciliant la nécessité d'assurer à la session ordinaire du Parlement une durée effective de trois mois, avec le respect de la prérogative présidentielle d'ajournement, l'article 45 *in fine* décide que le temps de l'ajournement, ne compte pas dans le calcul de la durée minima exigée pour la tenue de la session ordinaire.

En ce qui concerne la durée et la clôture des sessions extraordinaires, les Chambres sont à la dévotion du pouvoir exécutif. Il n'y a qu'une exception. En cas de renversement du Cabinet, le nouveau ministère doit se présenter dès sa constitution devant la Chambre des députés pour lui demander un vote de confiance (article 86). Cette formalité ne peut être différée au-delà de quinze jours. Si entretemps les travaux du Parlement ont été interrompus en vertu d'un ajournement, la durée de cette interruption doit être abrégée en conséquence.

93 Le Président de la République a le droit de dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat.

D'aucuns considèrent le droit de dissolution comme une survivance du despotisme royal. Si l'abus en a faussé le caractère, l'exercice du droit de dissolution n'en demeure pas moins une institution profondément démocratique, et la condition indispensable de tout régime parlementaire.

Le droit pour le pouvoir exécutif de dissoudre une Chambre élective est profondément démocratique car il s'exerce en faveur du peuple et non contre le peuple. Quand les représentants ont perdu la confiance de leurs électeurs, quand les sentiments des uns ne répondent plus aux aspirations des autres, la dissolution s'impose. Maintenir une Chambre en ces circonstances serait un outrage à la souveraineté du peuple.

Le droit de dissolution est la condition de tout régime parlementaire. Il est la contrepartie du pouvoir que possède la Chambre populaire de renverser les ministères. Aussi lorsque l'émiettement et le désaccord des partis qui luttent au sein de l'assemblée rendent impossible la formation d'une majorité capable de gouverner, une dissolution opportune est le seul remède à ce mal endémique des gouvernements parlementaires.

Les conditions d'exercice de la prérogative présidentielle de dissolution ont été sévèrement déterminées.

En premier lieu, le chef de l'Etat ne peut user de son droit sans obtenir l'assentiment formel et préalable du Sénat. Cette règle a pour but de limiter l'action personnelle du Président. Mais elle est surtout une garantie précieuse contre le danger de dissolutions irréfléchies. La décision du Sénat doit être prise à la majorité absolue des suffrages. Elle doit obligatoirement intervenir dans les trois jours qui suivent le dépôt sur le bureau de la haute assemblée, de la motion de dissolution. Si à l'expiration de ce délai aucune décision n'est intervenue, la motion est considérée comme rejetée.

D'autre part, le Président de la République ne peut dissoudre une Chambre qui vient d'être élue qu'après sa constitution définitive, car si la Constitution reconnaît au Président le droit de dissoudre la Chambre, elle ne lui donne point celui d'annuler les élections. « Qui dit Chambre, dit assemblée politique délibérante. Or qui dit corps, dit nécessairement une organisation, une constitution de ce corps. Avant l'organisation il y a les éléments de ce corps, mais pas le corps lui-même (1).

« La dissolution, dit encore l'article 76, ne peut être opérée deux fois pour le même motif. » Par conséquent, le chef de l'Etat ne peut dissoudre une Chambre élue à la suite d'une première dissolution que pour trancher un conflit relatif à des faits nouveaux. Le pouvoir exécutif ne possède pas le droit de dissolution pour briser le verdict du peuple. Prononcer une deuxième dissolution à raison des faits qui en ont motivé une première serait un moyen d'échapper aux revendications que les nouvelles élections ont consacré. Il y aurait là une méconnaissance du principe démocratique et une violation de la Constitution.

Enfin, le chef de l'Etat ne peut user de son droit de dissolution qu'à charge de remplacer au plus tôt l'assemblée dissoute. La Constitution exige que la convocation du collège électoral soit contenue dans l'acte même de dissolution. Les électeurs doivent être convoqués dans les quarante cinq jours, et le Parlement dans les vingt jours qui suivent la date fixée pour les élections.

94 Mais le droit pour le chef de l'Etat de dissoudre la Chambre des députés n'est pas exclusif. Aux termes de l'article 76, la Chambre possède elle-même le droit de prononcer

(1) ROSSI, *Droit constitutionnel*, Paris 1877, T. IV, p. 44.

sa propre dissolution, par une décision prise à la majorité absolue des suffrages. Des dispositions analogues se trouvent inscrites dans la plupart des constitutions démocratiques d'après guerre. Telles la Constitution autrichienne du 1^{er} octobre 1920, la Constitution prussienne du 30 novembre 1920, la Constitution polonaise du 17 mars 1921.

Il y a là une manifestation évidente en faveur du principe démocratique, mais cette règle sacrifie la réalité à la vanité d'un système : Demander aux membres d'une Chambre de renoncer de leur propre mouvement aux honneurs et aux prérogatives que leur confère leur qualité de représentants de la nation, c'est trop présumer de leur courage et de leurs vertus civiques. Très vraisemblablement l'assemblée ne décidera son suicide que devant l'imminence d'une dissolution émanant du pouvoir exécutif. Plutôt que d'essuyer l'affront d'un renvoi, les députés seront assez habiles pour devancer l'action combinée du Président et du Sénat. A la veille d'affronter les périls d'une nouvelle élection ils auront l'hypocrisie d'accomplir ce beau geste d'abnégation et se présenteront devant leurs électeurs auréolés de la gloire des martyrs.

95. Le Président de la République est le représentant de la Grèce dans ses rapports avec les autres nations. Il dirige l'action diplomatique, il conclut les traités et déclare la guerre.

Le droit pour le pouvoir législatif de négocier les traités n'a jamais été contesté. En 1822 et 1823, le Conseil exécutif avait le droit d'entreprendre avec les puissances étrangères toutes sortes de négociations. Mais les traités quels qu'ils fussent ne devenaient définitifs et ne pouvaient recevoir leur effet qu'après avoir été ratifiés par le Corps législatif. Etaient exemptés de cette formalité les trêves de courte durée à conditions que le Conseil en donnât communication à l'assemblée législative.

En 1827, la Constitution de Trézène attribua également aux représentants du pays, le droit de ratifier tous les traités : « Le Gouvernement ne peut, sans le consentement de la Chambre... faire aucun traité de paix, d'alliance, d'amitié, de commerce ou de neutralité. »

A partir de 1844, le Roi est investi du pouvoir de préparer, de discuter et de conclure tous les traités de paix, d'alliance ou de commerce à charge d'en communiquer la teneur au Parlement avec les éclaircissements nécessaires aussitôt que

l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent. Toutefois, les traités de commerce, les traités qui renferment des concessions qui nécessitent d'après d'autres dispositions de la Charte la sanction d'une loi, ceux qui grèvent les hellènes individuellement, ne peuvent être mis à exécution qu'après avoir été approuvés par le Parlement.

Le Président de la République a le droit de négocier, de conclure et de ratifier de sa propre autorité les traités de paix et d'alliance ainsi que toutes conventions commerciales ou autres à condition d'en instruire les Chambres dès que l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent. Mais le principe d'après lequel le chef de l'Etat approuve et confirme les traités négociés et conclus par lui, souffre de nombreuses exceptions, tant et si bien que les pouvoirs du Président en cette matière sont réduits à peu de chose.

Ainsi les traités de paix et de commerce n'acquièrent leur force définitive qu'après avoir été votés par les deux Chambres. De même, les traités qui engagent les finances de l'Etat ou qui grèvent les hellènes individuellement, tous ceux qui imposent au pays de nouvelles charges pécuniaires et qui impliquent par conséquent la conclusion d'un emprunt ou l'ouverture d'un crédit déterminé sont soumis à l'approbation des Chambres. Enfin, les traités comportant des concessions sur lesquelles il ne peut être stipulé d'après d'autres dispositions de la Constitution qu'en vertu d'une loi, ne sont exécutoires qu'après ratification expresse des deux Chambres (1).

Les Chambres ont le droit absolu d'accorder ou de refuser leur ratification aux traités conclus par le pouvoir exécutif. Mais elles ne peuvent ni modifier, ni amender les textes qui leur sont soumis, car un semblable pouvoir constituerait un empiétement sur les attributions présidentielles. Elles peuvent cependant inviter le Gouvernement à traiter avec telle puissance et lui accorder d'avance, dans des conditions déterminées, leur approbation (2).

(1) Ainsi, « nulle cession, nulle acquisition, nul échange de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». « Une armée étrangère ne peut être admise dans l'Etat hellénique, ni séjourner sur le territoire grec, ni le traverser qu'en vertu d'une loi ». (Art. 106.) V. article de M. Goulimis dans la *Revue de Droit Public* 1914, p. 550.

(2) La loi du 4 mars 1894 a autorisé le Gouvernement à passer avec la Serbie un traité de commerce et de navigation.

Le Président de la République a le droit de déclarer la guerre à une puissance étrangère, mais il faut l'assentiment préalable des deux Chambres réunies en séance commune. Si la Chambre des députés est dissoute, ou si ses pouvoirs sont normalement expirés, elle est spécialement convoquée à cet effet.

96. Le Président de la République ne porte aucune responsabilité politique pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Il n'est responsable que dans le cas de crime de haute trahison et de violation intentionnelle de la Constitution et des Lois pénales (1). Le Sénat érigé en Cour de justice est seul compétent pour le juger. La motion d'accusation doit être signée par le tiers du nombre total des députés et la décision de mise en jugement doit être prise à la majorité des deux tiers.

(1) Cf. art. 51 de la Constitution polonaise du 17 mars 1921.

CHAPITRE HUITIEME

Les Ministres

La Constitution du 29 septembre 1925 a instauré en Grèce le régime parlementaire. Or, l'existence de ministres, et de ministres politiquement responsables devant le Parlement, est la clef de voûte de l'édifice parlementaire. Les ministres sont donc appelés à jouer dans la machine gouvernementale, un rôle considérable.

97. Les ministres sont nommés et révoqués par le Président de la République, suivant les principes que nous avons précédemment exposés (1). La qualité de ministre n'est subordonnée à aucune condition d'âge ou de capacité. Les textes fondamentaux en la matière : deux ordonnances royales du 3 avril 1833 (2) et la loi du 3 juin 1846 (3) sont muets sur ce point. L'article 80 de la Constitution de 1844, puis l'article 77 de la Constitution de 1864, interdisaient seulement l'accès du ministère aux membres de la famille royale. Il n'y avait pas lieu de reproduire ces dispositions dans la Constitution Républicaine. Ainsi donc en principe, peut être nommé ministre, tout citoyen hellène (4) possédant la plénitude de ses droits civils et politiques (5).

(1) V. *suprà*, § 86.

(2) RALLY, *op. cit.* T. III, p. 257 et suivantes.

(3) *Ibidem*, T. III, p. 257 et suivantes.

(4) Art. 5 de la Constitution : « Aux fonctions publiques ne sont admis que des citoyens hellènes ».

(5) ANGUELOPOULOS, *op. cit.* p. 158, § 111.

98. La fonction de ministre n'est pas incompatible avec le mandat de député ou de sénateur. Bien au contraire, il est de l'essence du régime parlementaire, que les ministres soient choisis parmi les membres les plus influents des deux Chambres. C'est à cette condition surtout, que le ministère réalisera l'union intime qui, dans un gouvernement parlementaire, doit exister entre l'Exécutif et le Législatif.

Toutefois, les situations ministérielles ne sont pas exemptes de toute incompatibilité. Aux termes de l'article 89, « l'incompatibilité établie par l'article 39 avec le mandat de député s'applique également aux fonctions de ministre. » La fonction de ministre est donc incompatible avec celle de « directeur ou autre délégué, membre de conseil d'administration, conseiller légiste rétribué ou employé de sociétés ou entreprises commerciales jouissant de privilèges spéciaux ou d'une subvention régulière, en vertu de lois spéciales. »

Nous avons eu l'occasion d'examiner plus haut, au chapitre des incompatibilités parlementaires, le sens et la portée de ces dispositions. Transposées aux fonctions ministérielles, elles conservent toute leur valeur. Pour que le contrôle exercé par l'Etat sur les sociétés et entreprises visées par l'article 39 soit vraiment efficace, il est indispensable que la personne chargée de cette action, ne se confonde pas avec celle dont la fonction fait justement l'objet d'une surveillance.

99. La Constitution n'a pas fixé le nombre de ministres. Cette détermination, ainsi que la dénomination des départements ministériels et la répartition entre eux des services publics, sont laissées à l'appréciation du pouvoir législatif. Néanmoins, les premières constitutions de la Grèce suivirent d'autres principes. La Constitution d'Epidaure avait fixé à huit le nombre des ministres, savoir : l'Archichancelier de l'Etat, chargé des affaires étrangères, les ministres de l'intérieur, des finances, de la justice, de la marine, de la guerre, des cultes, de la police. Tout en reprenant cette détermination des départements ministériels, la Constitution d'Astros porta de huit à douze le nombre des ministres. Pour apaiser les rivalités et les luttes d'ambition des nombreux candidats aux ministères de la guerre et de la marine, la direction de chacun de ces départements fut confiée par résolution de l'Assemblée en date du 29 mars 1823, à une Commission de trois membres. La Commission au ministère de la guerre fut composée de trois généraux dont un de la Grèce continentale, un

du Péloponèse, et un de la Nouvelle Sparte (1). La Commission au ministère de la marine, constituée d'une façon analogue, réunit trois amiraux choisis respectivement dans les îles d'Hydra, de Spetsai et de Psara (2). L'article 127 de la Constitution de Trézène spécifiait également le nombre de ministres : « Le pouvoir exécutif a des secrétaires d'Etat : 1° des affaires étrangères, 2° de l'intérieur et de la police, 3° des finances, 4° de la guerre, 5° de la marine, 6° de la justice, des cultes et de l'instruction publique. »

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 3 avril 1833, l'article 1^{er} de la loi du 3 juin 1864, portèrent à sept le nombre de ministres. Les dénominations des différents départements ministériels étaient les suivants : affaires étrangères, intérieur (3), cultes et instruction publique, justice, guerre, marine, finances.

Des mesures législatives ont érigé successivement en ministère distinct, des services publics détachés des départements existants. Telle la loi du 4 mai 1910 créant un ministère de l'économie nationale ; tels les décrets-lois du 11 février et 14 juin 1917 créant les ministères du ravitaillement, de l'assistance publique, de l'agriculture et du domaine public, décrets-lois motivés par les circonstances exceptionnelles engendrées par l'état de guerre et ratifiés ultérieurement par le Parlement (4).

100. Dans les limites de leurs attributions respectives, les ministres agissent isolément, sous leur responsabilité personnelle. Mais lorsqu'une décision est de nature à engager la responsabilité du ministère tout entier, il est de règle dans un gouvernement parlementaire, qu'elle soit prise en Conseil des ministres.

Jusqu'en 1833, le Conseil des ministres n'a eu en Grèce, qu'une existence de fait. Les ministres appelés alors secrétaires d'Etat, se réunissaient en Conseil sous la présidence

(1) *La Nouvelle Sparte* ou *Magne* comprend la partie la plus méridionale de la presqu'île du Péloponèse.

(2) DRAGOMIS, *op. cit.* T. I, p. 17.

(3) Le ministère de l'intérieur groupait des services nombreux : agriculture, industrie, commerce, travaux publics, hygiène. V. SARIPOLOS, *op. cit.* 1851, p. 553. — *op. cit.* 1874 T. III, p. 46 et 47.

(4) Lois du 19 août et 2 septembre 1917.

du Premier Secrétaire ou Archichancelier de l'Etat (1) pour débattre les affaires importantes. L'ordonnance royale du 3 avril 1833, est venue reconnaître l'existence légale du Conseil des ministres, en même temps qu'elle lui conférait des attributions déterminées mais diverses, dans l'ordre législatif, exécutif, et administratif (2). Le Conseil des ministres participe à l'élaboration des lois ; il prépare la loi du budget et celle des comptes et prend toutes les mesures utiles pour en assurer l'exécution. Il tranche les difficultés d'interprétation des lois, juge les contestations que soulèvent les rapports de l'Eglise et de l'Etat, ainsi que les différends qui peuvent surgir entre deux ministères. En matière de politique extérieure, il est consulté sur les traités passés avec les Etats étrangers. Dans l'ordre administratif il exerce dans toutes les branches de l'administration, par voie de décision ou d'approbation, de larges pouvoirs de contrôle.

La Constitution de 1864 a accordé au Conseil des ministres des attributions plus importantes mais de nature exceptionnelle. Si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner, le Conseil des ministres convoque la Chambre pour élire un Régent. En cas de vacance du trône, le Conseil des ministres est appelé à prendre la direction du Gouvernement, jusqu'à l'entrée en fonctions du Régent. Certains textes législatifs ont confié par la suite au Conseil des ministres des attributions spéciales, et de nombreuses lois rendues conformément aux dispositions de la Constitution de 1864 et organisant le service de la régence du royaume en cas d'absence du Roi du territoire, sont venues lui attribuer l'exercice intérimaire du pouvoir législatif (3).

Dans la Constitution Républicaine, nombreux sont également les textes qui reconnaissent non seulement l'existence légale du Conseil des ministres, mais qui lui confèrent des attributions propres. Ainsi, c'est par décret rendu sur la proposition du Conseil des ministres, que le Sénat peut être constitué en Cour de justice, pour juger toute personne ac-

(1) L'Archichancelier de l'Etat était généralement à la tête du ministère des affaires étrangères. Théodore Négris fut le premier Président du Conseil des ministres de Grèce.

(2) RALLI *op. cit.* T. III, p. 233 et 234 : art. 3, 5, 6 et 7 de l'ordonnance royale du 3 avril 1833.

(3) Le roi Georges I^{er} se rendant souvent aux eaux en France et en Allemagne, la régence fut confiée au Conseil des ministres par les lois suivantes : 4 janvier 1876, 21 juin 1882, 26 mars 1883, 12 janvier 1886, 23 mai 1887, 23 juillet 1892, 24 février 1893, etc.

cusée d'attentat contre la sûreté de l'Etat. C'est encore par décret contresigné par le Conseil des ministres, que la loi sur l'état de siège peut être mise en application en l'absence des Chambres. Enfin, c'est par décret rendu sur la proposition du Conseil des ministres, que sont nommés les conseillers d'Etat (1).

La présidence du Conseil des ministres revient naturellement au Premier Ministre. Mais ces fonctions ne lui confèrent aucune suprématie sur ses collègues. Tous les ministres sont égaux et il n'y a entre eux d'autre rang établi, que celui qui peut résulter de l'ancienneté (2). Néanmoins, le Président du Conseil a le pas sur les autres ministres. Ses fonctions lui valent quelques privilèges honorifiques dans les cérémonies publiques et les solennités nationales (3).

En cas d'empêchement du Président du Conseil, les délibérations des ministres sont présidées par le Vice-Président du Conseil « nommé par décret sur l'initiative du Premier Ministre », et en son absence, par celui des ministres que le Président du Conseil aura désigné pour le remplacer (4). Mais le Président de la République peut lui-même présider le Conseil des ministres (article 72). Son irresponsabilité lui fait pourtant un devoir, de ne prendre aucune part active aux débats, qu'il doit se borner à diriger.

Les délibérations du Conseil des ministres sont secrètes. D'après l'article 7 de l'ordonnance du 3 avril 1833, chaque ministre remplissait à tour de rôle la fonction de secrétaire. Puis, l'article 15 de la loi du 3 juin 1846 sur l'organisation des ministères vint confier ces fonctions à un secrétaire nommé par le Roi sur la proposition du Président du Conseil. Les devoirs du secrétaire consistent à rédiger les procès-verbaux des délibérations afin de les soumettre à l'approbation du chef de l'Etat.

101. Les ministres sont responsables. Leur responsabilité se présente sous trois aspects différents que nous nous proposons d'étudier successivement. Elle peut être politique, pénale ou civile.

(1) Articles 62, 94 et 101 de la Constitution.

(2) Art. 3 de l'ordonnance royale du 3 avril 1833.

(3) Ordonnance royale du 21 mai 1835.

(4) Sous le régime monarchique et en vertu de l'ordonnance royale du 10 août 1876, en cas d'empêchement du Président du Conseil, la présidence était assumée par le plus âgé des ministres, ou par celui des ministres que le Roi désignait spécialement.

Le principe de la responsabilité politique des ministres n'a fait son apparition sur le théâtre des institutions parlementaires de la Grèce, qu'aux environs de 1865. Ce n'est plus exactement, qu'en 1875, que l'obligation pour un ministère de démissionner devant un vote hostile du Parlement, se trouve nettement affirmée. Pourtant toutes les constitutions helléniques, depuis 1822, semblent consacrer la règle de la responsabilité ministérielle. En effet, les Constitutions d'Épidaure et d'Astros déclarent les secrétaires responsables de tous les actes de leur département. Ils ne doivent exécuter aucun ordre du Conseil qui ne soit conforme aux droits et aux devoirs proclamés par la Constitution. La Constitution de Trézène décide également, que les secrétaires d'Etat seront responsables de leurs actes publics. Et les Constitutions monarchiques de 1844 et 1864 reprennent à la cantonnade : la personne du Roi est inviolable, sacrée, irresponsable ; ses ministres sont responsables.

Mais il ne suffisait pas de déclarer les ministres responsables. Il fallait encore spécifier qu'ils seraient responsables devant le Parlement et qu'ils devraient se conformer aux volontés exprimées par la majorité. Plus explicitement que ne l'avait jamais fait aucune constitution, la Constitution du 29 septembre 1925 a fermement établi le principe de la responsabilité politique des ministres. « Tous les ministres, dit l'article 85, sont solidairement responsables de la politique générale du Gouvernement, et chacun d'eux l'est individuellement des actes de son ressort. »

Les ministres sont responsables de leurs actes personnels, de tous ceux qu'ils ont accompli dans l'exercice de leurs fonctions en leur qualité de ministres. Ils sont encore responsables des actes du Président de la République, et non seulement de ses actes positifs, mais même de ses négligences : « Aucun acte du Président de la République n'a de force et n'est exécutoire s'il n'est contresigné par le ministre compétent que sa signature suffit à rendre responsable. » — « Le Gouvernement est responsable de toute omission commise par le Président de la République dans l'accomplissement de ses obligations constitutionnelles, ainsi que de ses déclarations politiques. » — « Un ordre du Président de la République, verbal ou écrit, ne peut dégager la responsabilité des ministres. » En cas de changement complet du ministère, si l'ancien Président du Conseil ne veut consentir à contresi-

gner les décrets concernant sa propre révocation et celle de ses collègues, s'il se refuse à contresigner ceux relatifs à la nomination des nouveaux ministres, cette formalité est remplie par le nouveau Président du Conseil.

Les ministres sont responsables devant les Chambres. Ils doivent rendre compte aux représentants du pays de l'autorité qu'ils détiennent. Le droit pour un ministre d'assister aux délibérations des assemblées législatives et d'être entendu toutes les fois qu'il demande la parole (article 37), lui permet de fournir les explications qui lui sont demandées sous forme de question ou d'interpellation.

Mais si la responsabilité politique des ministres joue devant les deux Chambres, elle n'entraîne pas toujours les mêmes effets. Les textes constitutionnels sont formels : « Le Gouvernement doit jouir de la confiance de la Chambre des députés. La Chambre des députés peut par vote retirer sa confiance au Gouvernement dans son ensemble ou à l'un de ses membres ». Si la Chambre exprime son hostilité au sujet d'une question qui se rapporte à la politique générale du Gouvernement, le ministère tout entier doit démissionner. Si l'acte incriminé est l'œuvre personnelle d'un ministre, sa responsabilité est seule mise en jeu.

Tout ministère nouvellement constitué est tenu de se présenter devant la Chambre des députés, dans le plus bref délai, afin de lui exposer son programme et lui demander un vote de confiance. Un vote défavorable implique la révocation du ministère. Le Sénat n'a pas les mêmes droits (1). Ses votes n'ont que la valeur d'une indication morale.

102. Envisagé au point de vue pénal, le principe de la responsabilité ministérielle est appliqué en Grèce depuis 1822.

Les Constitutions de 1822 et 1823 décidaient que les ministres pourraient être accusés de crime ou de délit politique. La Constitution de Trézène décrétait que les secrétaires d'Etat pourraient être poursuivis pour trahison, concussion, et violation des lois fondamentales. En 1844, les cas de responsabilité furent aussi largement définis qu'auparavant. Aux termes de l'article 84 de la Charte monarchique d'Othon, et « jusqu'à promulgation de la loi spéciale sur la responsa-

(1) V. *suprà*, § 74.

bilité des ministres », les ministres pourraient être poursuivis pour crime de haute-trahison, détournement de fonds publics, perception illégale d'impôts, et toute autre violation de la Constitution.

La loi spéciale sur la responsabilité des ministres ne fut point votée, et en 1864, la nouvelle Constitution reproduisit fidèlement les dispositions de l'article 84 de la Charte de 1844 avec un égal souci de ne pas circonscrire par une énumération fastidieuse et nécessairement incomplète, le champ d'application de la responsabilité pénale des ministres.

De telles résolutions étaient prudentes. Le pouvoir constituant doit limiter son action aux règles fondamentales de la législation politique. En l'espèce, il eut été particulièrement dangereux de se départir de cette réserve. Écoutons plutôt ce que dit Rossi : « Ce serait niaiserie que de s'évertuer à imaginer et à décrire à l'avance un certain nombre de faits spéciaux, d'en faire les seuls chefs possibles d'accusation contre un ministre, et d'attendre ensuite, que ce fonctionnaire qui a sous la main mille ressources, mille détours, vint bénévolement se jeter tête baissée dans l'un de ces crimes définis » (1).

La loi sur la responsabilité des ministres ne fut votée qu'en 1876. Nous ne croyons pas sans intérêt de rappeler les événements à la faveur desquels le législateur se décida enfin à répondre aux vœux des Constitutions.

En 1875, la Chambre des députés mit en état d'accusation le ministère Voulgaris sous prétexte d'avoir usurpé les pouvoirs du Parlement, d'avoir scellé et promulgué comme lois d'Etat, des actes législatifs non votés par la Chambre dans les formes prescrites par la Constitution. La Chambre des députés avait cru, en effet, pouvoir modifier par une résolution, les bases du calcul du *quorum*. Aux termes de l'article 56 de la Constitution, la Chambre ne pouvait ni délibérer ni prendre de décision, qu'autant que la moitié plus un de ses membres se trouverait réunie. Le *quorum* devait être calculé sur la base du nombre légal des députés. Tel était indubitablement l'esprit de l'article 56.

En violation manifeste de ces dispositions, la Chambre avait décidé que le calcul du *quorum* aurait lieu sur le nombre total des députés sous déduction du nombre des députés invalidés, démissionnaires ou décédés. Le nombre de membres présents pour la validité des délibérations de l'assem-

(1) ROSSI, *op. cit.* 1829 ; Livre II, Ch. xxvii.

blée, fut ainsi réduit de quatre-vingt-seize à quatre-vingt-onze.

L'opinion s'émut de cette illégalité et le Roi, usant de sa prérogative de dissolution, renvoya le Parlement devant ses électeurs. A peine constituée, la nouvelle Chambre prononça la nullité de toutes les lois que la précédente législature avait inconstitutionnellement votées et déclara le ministère responsable de ces violations (1).

Aucune loi n'ayant été encore promulguée qui déterminât la procédure à suivre pour le cas où la Chambre aurait à user de son droit de mise en accusation, celle-ci se trouva prise au dépourvu et livrée à toutes les hésitations. Les charges relevées contre le ministère Voulgaris étaient-elles suffisantes ? La Chambre était-elle investie du pouvoir de décréter seulement l'accusation, ou pouvait-elle encore procéder à l'instruction ? Entrait-il dans ses attributions de décerner un mandat d'arrêt ?

D'autre part, la Constitution ne fixait aucune pénalité, et le plus grand embarras de la Chambre était de qualifier les faits imputés au ministère Voulgaris. Ne trouvant aucun délit de droit commun qui pût s'adapter aux circonstances, on s'arrêta d'abord à une disposition générale du Code pénal qui admet que tout fonctionnaire qui par sa faute et dans l'exercice de ses fonctions commettrait un acte préjudiciable aux intérêts de l'Etat, est passible d'une amende. Les partis extrêmes ne pouvaient se contenter d'une pénalité aussi dérisoire. On se remit donc à l'œuvre, et la nouvelle commission qui en fut chargée conclut dans son rapport qu'il y avait eu faux et usurpation du pouvoir. Il y avait eu faux en ce sens que le Cabinet avait faussement déclaré que la Chambre avait légalement voté, tandis qu'elle n'était pas en nombre suffisant pour délibérer valablement. Il y avait eu usurpation du pouvoir au détriment de la puissance législative, puisque le Cabinet avait promulgué comme lois, des actes auxquels manquait le vote légal de la Chambre.

Sur ces entrefaites, une autre accusation prit le pas sur la première. Deux membres de l'ancien ministère furent accusés d'avoir reçu de l'argent de quatre évêques pour favoriser leur nomination (2). L'embarras de la Chambre était à son comble. Le délit de corruption rentrait-il dans les attri-

(1) PHILARÉTOΣ, *op. cit.*, p. 259.

(2) Lorsqu'un évêché était vacant, le Roi désignait celui qui devait recevoir l'ordination sur une liste de trois candidats présentée par le Saint Synode.

butions judiciaires de la Cour ? A quel tribunal fallait-il déléguer le jugement des complices ?

Convoquée par la Chambre elle-même, la Cour se réunit pour juger d'abord les deux ministres prévenus de corruption, ainsi que les évêques simoniaques et leurs intermédiaires en qualité de complices. Cinq députés remplirent l'office du ministère public.

Par un premier arrêt la Cour vida la question de sa compétence. Ce n'est pas seulement pour les crimes de haute trahison, de malversation ou de violation de la Constitution qu'elle est appelée à juger. C'est encore pour tout délit de droit commun, lorsqu'il a été commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. Pour ne pas diviser le procès, la Cour retint les accusations portées contre les évêques et leurs complices.

La Cour condamna l'ex-ministre des cultes à un an d'emprisonnement, trois ans de privation des droits civils et politiques et cinquante-six mille drachmes d'amende, correspondant aux présents qu'il avait reçu des évêques. L'ex-ministre de la justice fut condamné à dix mois d'emprisonnement. Les évêques simoniaques durent verser au Trésor, à titre d'amende, le double des sommes qu'ils avaient offertes aux ministres.

Quant aux débats engagés contre le ministère Voulgaris, ils s'ouvrirent le 13 novembre 1875. Les faits dont le Cabinet était prévenu n'étant pas qualifiés de crime, on ne procéda pas à l'arrestation des ministres. Le procès traîna en longueur jusqu'en décembre 1876 et se termina par l'acquittement des accusés, acquittement tempéré par un vote de blâme.

L'étendue et la somme des difficultés qu'eut à surmonter la Chambre au cours de ces deux mises en accusation, lui firent mesurer combien incomplètes étaient à elles seules les dispositions de la Constitution, et combien nécessaire, une loi sur la responsabilité des ministres.

Mis en demeure de combler sans retard cette lacune de la législation, le Parlement hellénique vota par acclamations et presque sans discussion, le 13 décembre 1876, le projet de loi présenté par le Parlement. La loi fut revêtue de la sanction royale le 22 décembre 1876. Entretemps, le nouveau ministère Déligeorgis, déposait sur le bureau de la Chambre un autre projet, pour modifier et compléter le texte voté le

13 décembre. Après de longs débats, la deuxième loi sur la responsabilité des ministres fut votée le 11 mars 1877.

Ces deux lois ont su éviter le dangereux écueil d'une détermination trop précise des actes entraînant la responsabilité pénale des ministres. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 mars 1877, les poursuites ne sont autorisées que contre le ministre qui, par un acte positif ou par omission, aura violé la Constitution ou les lois.

Le ministre est dégagé de toute responsabilité lorsque les infractions aux dispositions constitutionnelles ou légales ne sont pas de nature à léser les intérêts essentiels de l'Etat ou lorsqu'elles sont l'effet d'une erreur excusable sur le sens exact de la disposition violée.

C'est à ces deux lois que fait allusion l'article 90 de la Constitution Républicaine qui donne à la Chambre des députés le droit de mettre les ministres en état d'accusation « conformément à la loi sur la responsabilité ministérielle, pour infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. »

- 103. Le principe de la responsabilité civile oblige le ministre à réparer le dommage causé par sa faute, dans l'exercice de ses fonctions.

L'action en responsabilité civile est subordonnée à l'action pénale intentée contre un ministre par la Chambre des députés. L'article 61 de la loi du 22 décembre 1876 décide en effet : « La partie lésée par les actes criminels des ministres énoncés dans la présente loi, aura droit à une action civile en dommages et intérêts contre le ministre condamné. Cette action civile pourra être intentée seulement devant les tribunaux civils et sera jugée suivant les règles de droit commun (1) ».

Le droit public des hellènes reconnaît cependant au particulier qui se prétend lésé par l'acte d'un ministre, d'actionner directement l'Etat, lorsque l'acte dommageable n'a fait l'objet d'aucune poursuite pénale contre le ministre inculpé (2).

(1) *Annuaire et Législation Etrangère*, 1876, p. 669.

(2) ANGULOPOULOS, *op. cit.* p. 162 et 163.

CONCLUSION

La Constitution du 29 septembre 1925 n'est pas une production originale, mais une œuvre d'emprunt. Il faut cependant rendre cette justice au législateur constituant de la Grèce, et reconnaître, qu'il eut été difficile qu'il en fut autrement. Dépourvue en effet de tradition, la République devait nécessairement emprunter ses règles et ses principes, à la forme de gouvernement qui l'avait précédée.

La Constitution Républicaine a de plus, le caractère d'une œuvre composite. Fidèle autant que cela était possible, aux mœurs de la monarchie, attiré d'autre part vers les théories démocratiques, le législateur a fait une mosaïque des idées constitutionnelles les plus diverses où prédomine toutefois l'inspiration des institutions françaises et anglaises. C'est sous l'empire de ces influences, qu'il a voulu effacer à jamais tout vestige de gouvernement personnel pour y substituer une république résolument parlementaire.

Nous croyons avoir fait suffisamment ressortir au cours de notre analyse, l'impuissance du chef de l'Etat. Les ministres seraient donc les véritables détenteurs du pouvoir exécutif. Mais que peuvent à leur tour ces ministres, dont la responsabilité est si sévèrement organisée ! Questionnés par ceux-ci, interpellés par ceux-là, essuyant le feu continu des suspicions parlementaires, traqués par les commissions d'enquête « mouchardés » par leurs anciens collègues auxquels la commission dite « des affaires étrangères » a donné asile, les situations ministérielles sont bien précaires. Bien précaires et bien périlleuses aussi, puisque la responsabilité pénale des ministres n'est pas un vain mot sous le ciel de l'Attique.

C'est le Parlement qui détient toute l'autorité. Là, deux Chambres proposent, discutent, amendent et votent les lois, adoptent le budget et la loi des comptes, autorisent les impôts, approuvent les traités, déclarent la guerre. Mais nous avons vu comment après avoir établi deux Chambres, le législateur s'est complu à détruire son édifice pour ne laisser subsister, tant en matière législative qu'en matière financière

et politique, que la volonté d'une seule Chambre : la Chambre des députés.

Ainsi le législateur a transposé dans le droit constitutionnel de la Grèce, la dernière phase de l'évolution des institutions anglaises, illustrée par le *Parliament Act* de 1911. Mais il ne suffit pas d'emprunter la constitution d'un pays pour assurer à un autre peuple le bénéfice d'un régime consacré ailleurs par des siècles de prospérité. Or le peuple grec n'a pas été habitué par ses rois à diriger les affaires publiques. Et puis comment comparer la Chambre des Lords composée de membres héréditaires, de pairs nommés par le Roi, avec le Sénat de la République Hellénique, complètement électif, issu du suffrage universel ! Que l'on n'aille pas dire que seule la Chambre des députés est représentative de la nation ou qu'elle l'est à un degré supérieur, puisqu'elle seule procède directement du suffrage universel. Ce serait interpréter fausement ce qui n'est en réalité qu'un simple moyen pratique de différenciation des Chambres, grâce auquel justement on a voulu réaliser une représentation plus exacte et plus complète des volontés de la nation. Egalement électives, également représentatives, nous ne saurions admettre entre les deux branches du pouvoir législatif, aucune inégalité, ni de droit, ni de fait.

Il est en outre regrettable de ne pas voir le Conseil d'Etat associé aux travaux du Parlement. Le Conseil d'Etat aurait dû être le collaborateur du pouvoir législatif, idée qui n'est pas nouvelle, même en Grèce. Son rôle aurait été purement consultatif, les deux Chambres demeurant en tout état de cause, entièrement maîtresses de leurs volontés.

Certes la Constitution n'est pas parfaite, mais « quand l'on parcourt sans la prévention de son pays, toutes les formes de gouvernement, l'on ne sait à laquelle se tenir : il y a dans toutes, écrit l'auteur des *Caractères*, le moins bon et le moins mauvais. Ce qu'il y a de plus raisonnable et de plus sûr, c'est d'estimer celle où l'on est né la meilleure de toutes, et de s'y soumettre ».

ANNEXE

Texte de la Constitution Hellénique du 29 septembre 1925 (1)

CHAPITRE I

Forme et bases du Régime

ARTICLE 1. — L'Etat Hellénique est une République. Tous les pouvoirs découlent de la Nation, existent en sa faveur et sont exercés de la manière que prescrit la Constitution.

ARTICLE 2. — Le pouvoir législatif est exercé par la Chambre et le Sénat.

ARTICLE 3. — Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République par l'intermédiaire des ministres responsables.

ARTICLE 4. — Le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux soumis seulement aux lois.

Les jugements sont rendus et exécutés au nom de la République hellénique.

CHAPITRE II

Droit public des Hellènes

ARTICLE 5. — Les Hellènes sont égaux devant la loi ; ils contribuent indistinctement aux charges publiques en proportion de leurs moyens. Aux fonctions publiques ne sont admis que des citoyens hellènes sauf les exceptions spéciales introduites par des lois spéciales.

Nul ne peut être nommé fonctionnaire public à un emploi qui n'a pas été créé par une loi.

Citoyens sont ceux qui ont acquis ou acquerront les qualités

(1) Traduction et édition du *Messsager d'Athènes*.

du citoyen conformément aux lois de l'Etat. Il ne peut être décerné ni reconnu aux citoyens hellènes de titres nobiliaires ou de distinction.

ARTICLE 6. — Toutes les personnes qui se trouvent dans les limites de la République hellénique jouissent de la protection absolue de leur vie et de leur liberté, sans distinction de nationalité, de religion ou de langue. Des exceptions sont autorisées dans les cas prévus par le Droit international.

ARTICLE 7. — Aucune peine n'est appliquée sans une loi la déterminant au préalable.

ARTICLE 8. — Nul n'est soustrait involontairement au juge qui lui est assigné par la loi.

ARTICLE 9. — La liberté de conscience est inviolable.

Les pratiques de tous les cultes sont exercées librement, sous la protection de la loi, en tant qu'elles ne sont pas contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs. Le prosélytisme est interdit.

La religion dominante en Grèce est celle de l'Eglise orthodoxe orientale du Christ.

L'Eglise orthodoxe de Grèce est inséparablement unie, au point de vue dogmatique, avec la Grande Eglise de Constantinople et toute autre Eglise homodoxe de Jésus-Christ observant immuablement comme elle les saints canons apostoliques et synodaux et les saintes traditions. Elle est autocéphale ; elle exerce indépendamment de tout autre Eglise ses droits souverains et elle est administrée par un Saint Synode d'archevêques. Les ministres de tous les cultes sont soumis à la même surveillance de l'Etat que ceux de la religion dominante.

Le texte des Saintes Ecritures demeure inaltérable. Il est rigoureusement interdit de le rendre dans un autre dialecte quelconque sans l'autorisation préalable de l'Eglise.

ARTICLE 10. — La liberté individuelle est inviolable. Nul ne peut être poursuivi, arrêté, emprisonné ou autrement séquestré que dans les cas et les formes déterminés par la loi.

ARTICLE 11. — Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté ou emprisonné sans mandat motivé de l'autorité judiciaire qui doit être signifié au moment de l'arrestation ou de l'incarcération.

La personne arrêtée en flagrant délit ou à la suite d'un mandat sera amenée sans délai devant le juge d'instruction, au plus tard dans les vingt-quatre heures à partir du moment de l'arrestation, ou, si l'arrestation a été opérée hors de la localité où siège

le juge d'instruction, dans le délai strictement nécessaire pour le transfèrement de la personne arrêtée.

Le juge d'instruction est tenu, au plus tard dans les quarante-huit heures qui suivront la comparution, soit de remettre en liberté la personne arrêtée, soit de délivrer un mandat d'arrêt.

Ce délai est prolongé jusqu'à cinq jours, soit à la demande de la personne amenée, soit par suite de force majeure immédiatement constatée par arrêt de la Chambre d'accusation compétente.

Ces deux délais passés sans qu'aucune décision soit intervenue, tout employé des prisons ou tout autre fonctionnaire civil ou militaire préposé à la garde de la personne arrêtée est tenu de remettre celle-ci immédiatement en liberté. La détention préventive ne peut se prolonger pour les délits au-delà de quatre mois, sauf le vol de bestiaux, la contrebande et l'occision de bestiaux, auxquels cas la détention préventive peut être prolongée jusqu'à huit mois par arrêt de la Chambre des mises en accusation ; et pour les crimes, excepté l'homicide et le brigandage, au-delà de huit mois, la prolongation n'étant autorisée que par arrêt de la Chambre d'accusation jusqu'à quatre mois au plus. Les contrevenants aux dispositions ci-dessus sont punis, et sont poursuivis d'office, pour détention arbitraire ; ils sont en outre tenus à la réparation de tout dommage causé à la personne lésée, ainsi qu'à une indemnité laissée à l'appréciation du juge, mais qui ne saurait en aucun cas être inférieure à dix drachmes métalliques par jour.

Le procureur est tenu d'ordonner, dans les vingt-quatre heures à partir de l'expiration des délais ci-haut et à la demande de l'intéressé, la mise en liberté de ce dernier. Une loi spéciale fixera les conditions dans lesquelles l'Etat indemnise les personnes injustement emprisonnées ou condamnées.

ARTICLE 12. — Pour les crimes politiques, la Chambre du Conseil du Tribunal correctionnel a toujours le droit d'ordonner, à la demande du prévenu, sa mise en liberté sous caution, dont le montant est fixé par décision judiciaire contre laquelle le prévenu peut former opposition. En aucun cas la durée de la détention préventive pour les crimes politiques ne peut excéder trois mois.

ARTICLE 13. — Les Hellènes ont le droit de se réunir tranquillement et sans armes ; la police n'a le droit d'assister qu'aux réunions publiques. Les réunions en plein air peuvent être interdites dans le cas où il en résulterait un danger pour la sûreté publique.

ARTICLE 14. — Les Hellènes ont le droit de s'associer, en observant les lois de l'Etat, qui ne sauraient toutefois en aucun

cas faire dépendre ce droit d'une autorisation préalable du gouvernement. Une association ne peut être dissoute, pour infraction aux dispositions de la loi, que par arrêt de justice.

ARTICLE 15. — Le domicile de chacun est un asile.

Aucune perquisition ou entrée ne peut être opérée que dans les cas et les formes déterminées par la loi et toujours en présence de l'autorité judiciaire.

Toutefois, quand il s'agit de l'arrestation d'une personne poursuivie pour crime, soit en cas flagrant, soit en vertu d'un mandat ou d'un jugement, l'arrestation peut être opérée en présence d'un représentant du parquet, du maire ou du président de la communauté ou de deux citoyens.

Les contrevenants à ces dispositions sont punis pour abus d'autorité. Ils sont en outre tenus de réparer entièrement le dommage commis et de payer à la personne lésée une indemnité, à l'appréciation du tribunal, mais qui ne peut jamais être inférieure à cent drachmes métalliques.

ARTICLE 16. — Chacun peut publier sa pensée verbalement, ou par écrit et par la voie de la presse, en observant les lois de l'Etat. La presse est libre. La censure est interdite de même que toute autre mesure préventive. Exceptionnellement pour les cinématographes, il est permis de prendre des mesures préventives pour la protection de la jeunesse. Est également interdite la saisie des journaux et autres imprimés, soit avant soit après la publication. Est, par exception, autorisée la saisie, après la parution, pour outrage à la religion chrétienne dans les cas spécifiés par la loi et pour publications indécentes constituant une atteinte manifeste à la pudeur publique. Toutefois dans ce cas et dans les vingt-quatre heures qui suivront la saisie, le procureur devra porter la question devant la Chambre du Conseil et celle-ci devra statuer sur le maintien ou la levée de la saisie, faute de quoi la saisie est levée de droit. L'opposition contre l'ordonnance ne peut être formée que par l'auteur de la publication saisie.

La publication de nouvelles ou communications concernant des mouvements de troupes ou des travaux de fortification du pays peut être interdite, dans les formes prescrites par la loi et sous la menace de saisie ou de poursuites judiciaires. Les dispositions ci-dessus sont applicables à la saisie.

L'auteur d'une publication repréhensible touchant à la vie privée et l'éditeur du journal qui la publie sont, en outre des peines prévues par la loi pénale, civilement et solidairement responsables de la pleine réparation de tout dommage occasionné

et pour l'indemnisation de la personne lésée par une somme à l'appréciation du tribunal, mais qui ne peut jamais être inférieure à deux cents drachmes métalliques.

L'édition de journaux n'est permise qu'à des citoyens hellènes.

Les délits de presse ne sont pas considérés comme flagrants.

ARTICLE 17. — La torture et la confiscation totale des biens sont interdites. La mort civile ne peut être appliquée. La peine capitale n'est pas appliquée aux crimes politiques, excepté les crimes complexes.

ARTICLE 18. — Le secret de la correspondance est absolument inviolable.

ARTICLE 19. — Nul n'est privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique, dûment constatée dans les cas et les conditions prévus par la loi, et toujours contre l'indemnité préalable. L'indemnité est toujours fixée par voie judiciaire. En cas d'urgence elle peut être fixée provisoirement par voie judiciaire, après audition ou invitation à comparaître des personnes intéressées, qui peuvent même, sur avis du tribunal, être obligées au versement d'un cautionnement en rapport, suivant les termes de la loi. Jusqu'au versement de l'indemnité définitive ou provisoire tous les droits du propriétaire subsistent et l'occupation de sa propriété est interdite.

Des lois spéciales règlent la propriété et la disposition des mines, carrières, trésors archéologiques, eaux minérales et courantes.

ARTICLE 20. — L'art, la science et leur enseignement sont libres. Ils sont placés sous la protection de l'Etat qui participe à leur diffusion.

ARTICLE 21. — L'enseignement est sous la surveillance suprême de l'Etat. Il est donné à ses frais ou aux frais des organismes d'autonomie administrative locale.

L'instruction primaire est obligatoire ; elle est donnée gratuitement par l'Etat. La loi fixe pour l'instruction primaire les années de fréquentation obligatoire qui ne peuvent pas être moins de six. Une loi peut rendre aussi obligatoirement la fréquentation d'écoles complétant l'instruction primaire jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

Les nécessités de la vie sont prises en considération pour l'organisation de l'enseignement. On cherche à faire le plus largement possible, des biens intellectuels la propriété de tous les citoyens, pour lesquels on doit créer, au point de vue de l'enseignement, des conditions également favorables au développement

de leur talent et en général de leurs capacités intellectuelles. A cet effet, l'Etat et les organismes d'autonomie administrative locale créent des bourses pour les jeunes gens indigents qui montrent des aptitudes pour les lettres et les arts.

L'enseignement doit également viser l'éducation physique et morale de la jeunesse.

Il est permis à des particuliers et à des personnes légales de fonder des écoles libres en se conformant aux lois de l'Etat.

ARTICLE 23. — Le mariage et la maternité sont sous la protection de l'Etat. Les familles nombreuses jouissent d'une faveur spéciale.

ARTICLE 23. — Le travail, intellectuel et manuel, est sous la protection de l'Etat, qui veille systématiquement au relèvement moral et matériel des classes travailleuses, urbaines et rurales.

ARTICLE 24. — Chacun ou plusieurs ensemble ont le droit, en se conformant aux lois de l'Etat, de s'adresser par écrit aux autorités. Celles-ci sont tenues d'agir au plus tôt et de répondre par écrit à toute requête faite en conformité de la loi ; il n'est permis d'intenter une action pénale contre le pétitionnaire, pour des infractions contenues dans la pétition, que lorsque l'autorité compétente aura définitivement statué sur la pétition et avec l'autorisation de la susdite autorité.

ARTICLE 25. — L'autorisation préalable du pouvoir administratif n'est pas nécessaire pour les poursuites contre les fonctionnaires publics ou municipaux commettant dans leur service des actes punissables, sauf les dispositions spéciales concernant les ministres.

ARTICLE 26. — Aucun serment n'est imposé sans une loi qui en fixe aussi la formule.

CHAPITRE III

ARTICLE 27. — Le droit de proposition des lois appartient au Gouvernement, à la Chambre et au Sénat.

L'interprétation authentique des lois appartient au Pouvoir législatif.

ARTICLE 28. — Aucune proposition concernant une augmentation des dépenses du budget pour traitement, pension ou généralement au bénéfice d'une personne ne peut émaner de la

Chambre ni du Sénat. Toute proposition de loi entraînant une augmentation de dépenses ou une diminution de recettes doit être accompagnée d'un exposé sur la façon dont elle sera couverte.

ARTICLE 29. — Toute proposition de loi soumise à la Chambre et votée par elle est renvoyée au Sénat qui statue dans un délai de deux mois à partir de la réception.

Si, dans ces deux mois, le Sénat n'a pris aucune décision il y a présomption qu'il se trouve d'accord avec la Chambre. Si le Sénat, soit tacitement, soit après discussion, se trouve d'accord avec la Chambre, la proposition devient loi.

Si le Sénat rejette ou modifie la proposition, elle retourne à la Chambre. Si la Chambre persiste dans sa décision, le vote est ajourné à trois mois, après quoi la proposition devient loi si elle recueille la majorité absolue des suffrages. Toutefois, avant l'expiration du trimestre, une décision définitive peut être prise en séance commune des deux Corps, en tant que cette séance serait provoquée par le Sénat, par décision prise à la majorité des trois cinquièmes du nombre total de ses membres.

A cet effet, les deux Corps se réunissent au plus tôt dans la salle des séances de la Chambre.

ARTICLE 30. — Toute proposition de loi soumise au Sénat et votée par lui est renvoyée à la Chambre. Si celle-ci se trouve d'accord avec le Sénat, la proposition devient loi. Si la Chambre la modifie, la proposition revient au Sénat et la procédure prévue par l'article 29 recommence comme si la proposition avait été soumise initialement à la Chambre. Si la Chambre la repousse en définitive, la disposition de l'article 32 entre en jeu.

ARTICLE 31. — En cas de prorogation des travaux des Corps législatifs, les délais de l'article 29 sont suspendus.

En cas de renouvellement de la Chambre, le vote d'une proposition par la Chambre dissoute est considéré comme non avenu, en tant que la proposition n'aurait pas été aussi votée définitivement par le Sénat avant la dissolution.

ARTICLE 32. — Les propositions de loi adoptées par l'un des Corps législatifs, mais finalement rejetées, ne peuvent être soumises à nouveau comme propositions nouvelles que dans la session ordinaire suivante.

ARTICLE 33. — Le budget de l'Etat est soumis en premier lieu à la Chambre.

Une fois voté, il est renvoyé au Sénat qui doit se prononcer

dans un mois. Le mois écoulé, le budget revient à la Chambre, qui statue définitivement à la majorité ordinaire.

La même procédure s'applique aux projets de loi portant octroi de crédits de l'Etat et conclusion d'emprunts publics.

ARTICLE 34. — Pour faciliter l'entente entre les deux Corps sur des questions législatives, il est institué des commissions mixtes composées d'un nombre proportionnel de sénateurs et de députés, sur la proposition d'un des deux Corps.

Au début de chaque législature il est institué une commission permanente mixte des affaires étrangères, qui fonctionne aussi pendant la suspension des travaux des Corps législatifs et après la dissolution de la Chambre. Les séances de la commission ne sont pas publiques, sauf si la publicité est décidée à la majorité des deux tiers des membres. A cette commission, qui pourra être complétée au cours de la législature, participent indispensablement tous ceux des députés et sénateurs qui ont été premiers ministres.

ARTICLE 35. — La Chambre se compose de députés élus conformément à la loi, par les citoyens ayant droit de vote, au suffrage direct, universel et secret. Les élections législatives, simultanément proclamées, ont lieu simultanément sur tout le territoire.

Le nombre des sièges dans chaque circonscription électorale est fixé par une loi, au prorata de la population. En aucun cas le nombre total des députés ne peut être inférieur à deux cents ni supérieur à trois cents.

ARTICLE 36. — Les députés représentent la nation et non pas seulement la circonscription qui les nomme. Ils se forment une opinion et votent selon leur libre jugement, conformément à leur conviction sur le bien général, sans être liés par des instructions ou mandats d'autrui.

ARTICLE 37. — Les députés sont élus pour trois années consécutives, à partir du jour des élections générales. Dès l'expiration de cette période triennale, de nouvelles élections législatives générales sont ordonnées dans les quarante-cinq jours qui suivent et la Chambre est convoquée dans vingt jours à partir des élections. Des élections complémentaires ne sont pas opérées dans la dernière année de la législature, à moins que le nombre des sièges vacants ne dépasse le quart du nombre total.

ARTICLE 38. — Ne peuvent être élus députés que des citoyens hellènes, âgés de vingt-cinq ans révolus et possédant la capacité d'élire.

Tout député privé de ces qualités est déchu ipso facto de son mandat. La Chambre décide en cas de contestation.

ARTICLE 39. — Les fonctionnaires rétribués de l'Etat, les militaires en activité de service et les maires ne peuvent être élus députés ni proclamés candidats s'ils ne se sont démis de leurs fonctions avant le jour de la proclamation des candidatures. Les fonctionnaires rétribués de l'Etat et les militaires ne peuvent être proclamés candidat dans la circonscription où ils ont servi pendant la durée de la législature qui a précédé les élections.

Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de directeur ou autre délégué, membre de conseil d'administration, conseiller-légiste rétribué ou employé de sociétés ou entreprises commerciales jouissant de privilèges spéciaux ou d'une subvention régulière en vertu de lois spéciales. Les élus appartenant à une des catégories susnommées doivent opter, dans les huit jours qui suivront la validation de leur élection, entre le mandat de député et leurs susdites fonctions.

Une loi peut étendre à d'autres fonctions l'incompatibilité avec le mandat de député.

ARTICLE 40. — Tout député qui accepterait un des emplois ou une des fonctions énumérées dans le précédent article est, ipso facto, déchu de son mandat.

La démission de la députation est un droit du député.

ARTICLE 41. — Avant d'entrer en fonctions, les députés prêtent le serment suivant dans le Palais législatif et en séance publique :

« Je jure, au nom de la Trinité sainte, consubstantielle et indivisible, foi à la Patrie, obéissance à la Constitution républicaine et aux lois de l'Etat, je jure aussi de remplir consciencieusement mes devoirs. »

Les députés appartenant à une autre religion, au lieu de l'invocation « Je jure au nom de la Trinité sainte, consubstantielle et indivisible » prêtent serment selon la formule de leur propre religion.

ARTICLE 42. — La vérification des élections contestées par suite d'irrégularités commises ou par manque de qualités requises chez un candidat, est confiée à un tribunal dont les membres sont désignés par la voie du sort parmi tous les membres de la Cour de Cassation et des Cours d'appel de l'Etat. Le tirage au sort est effectué par la Cour de Cassation en audience publique. La présidence de ce tribunal spécial revient au membre le plus

ancien en charge ou le plus élevé en grade. Les détails concernant le fonctionnement du tribunal et la procédure sont réglés par une loi.

ARTICLE 43. — La Chambre élit parmi les députés, au début de chaque session ordinaire, son président, ses vice-présidents et ses secrétaires.

La présence des onze vingtièmes du nombre total des députés est exigée pour cette élection.

Le président est élu à la majorité absolue du nombre total des suffrages. Si cette majorité n'est pas obtenue, il est procédé à un second tour de scrutin, auquel cas suffisent les quatre cinquièmes de la limite minima du quorum.

Cette dernière majorité suffit pour l'élection des vice-présidents et des secrétaires.

ARTICLE 44. — Par un Règlement ayant force de loi, la Chambre détermine elle-même la manière dont elle entend effectuer ses travaux et règle tout ce qui concerne le personnel et le fonctionnement de ses bureaux et de sa bibliothèque.

Le Règlement est discuté et voté en deux séances, séparées par un intervalle d'au moins deux jours.

Le budget de la Chambre est introduit et appliqué par son président conformément au Règlement.

ARTICLE 45. — La Chambre se réunit de droit tous les ans, le 15 octobre, en session ordinaire, à moins que le Président de la République ne l'ait convoquée antérieurement.

La durée de la session ordinaire ne peut être inférieure à trois mois, dans lesquels ne peut être comptée la durée de l'ajournement opéré en vertu de l'article 77.

ARTICLE 46. — La Chambre délibère publiquement au Palais législatif. Toutefois elle peut se former en comité secret, à la demande de dix de ses membres et sur décision prise à la majorité à huis clos, après quoi elle décide si la discussion sur le même sujet doit être reprise en séance publique.

ARTICLE 47. — La Chambre ne peut délibérer sans la présence du tiers au moins du nombre total de ses membres, ni prendre une décision sans la majorité absolue des membres présents, qui ne peut, en aucun cas, être inférieure aux quatre cinquièmes du chiffre minimum nécessaire pour le quorum. A égalité de voix la proposition est rejetée.

ARTICLE 48. — Toute proposition de loi, accompagnée obligatoirement d'un exposé des motifs, est renvoyée à une commission parlementaire. L'examen de la commission achevé, ou si le délai

imparti s'est écoulé, la proposition vient en discussion, après introduction verbale du ministre compétent ou du rapporteur de la commission, si l'introduction n'a pas été faite au moment où la proposition fut soumise.

Une proposition de loi, entraînant une charge pour le budget, ne peut pas venir en discussion, si elle est soumise par le Gouvernement, sans être accompagnée d'un rapport de la Comptabilité générale fixant la dépense afférente. Si elle est soumise par la Chambre, elle doit, avant toute discussion, être renvoyée à la Comptabilité générale, qui est obligée de soumettre le rapport relatif dans les dix jours.

Aucune proposition de loi ne peut être adoptée si elle n'a été discutée et votée par la Chambre à deux reprises et en deux séances séparées par un intervalle d'au moins deux jours, en principe et par article à la première séance, par article et dans l'ensemble à la seconde.

Si des additions ou des amendements ont été adoptés à la seconde discussion, le vote de l'ensemble est ajourné jusqu'à ce que le projet, tel qu'il a été modifié, soit imprimé et distribué à la Chambre.

Une proposition de loi, ayant d'après la définition de celui qui la soumet, un caractère de service, peut être adoptée après une seule discussion en principe et par article, en tant qu'elle a été préalablement examinée par la commission et qu'il n'y a pas d'objection de la part de dix députés au plus. En cas d'acceptation d'un amendement au cours de cette discussion, il est procédé à une seconde discussion par article et dans l'ensemble.

Les adjonctions ou amendements à une proposition de loi ne sont recevables que s'ils se rattachent directement au sujet principal de la proposition.

Une proposition de loi visant la modification d'une loi antérieure ne peut venir en discussion si l'exposé des motifs ne comprend pas le texte entier de la disposition modifiée, et si le texte de la proposition ne comprend pas la disposition nouvelle, telle qu'elle se présente après la modification.

Le vote de codes judiciaires ou administratifs, élaborés par des commissions spéciales, instituées par loi spéciale, peut être effectué au moyen d'une loi particulière ratifiant les susdits codes dans l'ensemble. L'urgence ne peut être déclarée pour une proposition de loi de ce genre.

On peut de la même façon codifier des dispositions existantes par simple classement, ou remettre en vigueur un ensemble de lois abrogées à l'exception des lois fiscales.

ARTICLE 49. — Aucun impôt ne peut être imposé ni recouvré sans une loi spéciale. Est exceptionnellement autorisé le recouvrement de toute surtaxe frappant les marchandises à l'importation ou à l'exportation, à partir du jour où le projet relatif aura été déposé à la Chambre, à la condition expresse que la loi sera promulguée au plus tard dans dix jours après qu'elle aura été votée.

ARTICLE 50. — Au cours de la session ordinaire annuelle, la Chambre vote la loi des finances pour l'année financière suivante et statue sur le compte de l'exercice clos.

Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être inscrites au budget et au compte.

Le budget est soumis à la Chambre au cours des deux premiers mois de la session. Après examen par une commission spéciale de députés, il est voté par chapitres et articles, en sections déterminées par le Règlement de la Chambre et en quatre jours différents.

Le compte de chaque exercice est soumis à la Chambre dans un an au plus tard après la clôture de l'exercice. Il est vérifié par une commission spéciale de députés et il est voté par la Chambre conformément au Règlement.

ARTICLE 51. — Les appointements, pensions, allocations ou indemnités ne peuvent être inscrits au budget de l'Etat ou servis qu'en vertu d'une loi organique ou autre loi spéciale.

ARTICLE 52. — Nul, sans avoir été convoqué, ne peut se présenter devant la Chambre pour exposer quoi que ce soit verbalement ou par écrit. Cependant des pétitions peuvent être présentées par l'intermédiaire d'un député ou déposées au bureau. La Chambre a le droit de renvoyer les pétitions qui lui sont adressées aux ministres, lesquels sont obligés de donner des explications toutes les fois qu'elles leur sont demandées.

ARTICLE 53. — Au début de chaque session, la Chambre nomme des commissions spéciales parmi ses membres, proportionnellement aux partis, pour examiner et étudier les propositions de loi et pétitions qui lui sont soumises. Le Règlement de la Chambre détermine les détails de la constitution et du fonctionnement de ces commissions.

La Chambre a le droit, sur la proposition d'un cinquième de ses membres, de nommer des commissions d'enquête. Néanmoins, sur des questions se rapportant à la politique extérieure ou à la défense du pays, une décision de la Chambre est nécessaire. Les commissions d'enquête sont formées par des représentants des

partis en proportion de leur force ; le mode de travail et leur nombre sont fixés par le Règlement de la Chambre. Les autorités judiciaires et administratives sont obligés d'exécuter les mandats des commissions aux fins d'enquête ou de réunion de preuves, et de leur remettre les documents publics qu'elles leur réclament. Dans la procédure des preuves engagées par les commissions ou les autorités qui en ont reçu mandat, sont appliquées, selon les cas, les dispositions de la Jurisprudence pénale ; le secret de la correspondance demeure toutefois inviolable.

ARTICLE 54. — Aucun député ne peut être poursuivi ni examiné de façon quelconque à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun député ne peut être poursuivi, arrêté ni détenu pendant la durée de la session sans l'autorisation de la Chambre. Cette autorisation n'est pas exigée en cas de crime flagrant. Mais dans ce cas, la Chambre, immédiatement avisée, décide si elle doit accorder ou non l'autorisation pour la continuation de la poursuite pendant la durée de la législature.

ARTICLE 55. — Les députés touchent du Trésor une indemnité, qui est fixée chaque fois par une loi. Ils ont droit de libre circulation sur les lignes de chemins de fer et de tramways ainsi que sur les lignes de navigation desservies par des vapeurs sous pavillon hellénique.

Au président ordinaire de la Chambre sont alloués des frais de représentation égaux au traitement du président du Conseil des Ministres.

ARTICLE 56. — Les députés ne peuvent affermer des propriétés rurales de l'Etat, ni se charger de fournitures de l'Etat ou d'entreprises de travaux publics, ni de fermage d'impôts publics, ni accepter des concessions sur des propriétés de l'Etat. La transgression des dispositions ci-dessus entraîne en tout cas l'annulation de l'acte.

ARTICLE 57. — Le Sénat se compose de sénateurs élus de la manière suivante :

A) Cent sénateurs sont élus par circonscriptions très larges, sur la base de leur population et par des collèges électoraux comprenant : a) les maires, les conseillers municipaux et communaux ; b) des délégués spéciaux, élus, au prorata de la population des communes et communautés, par les conseillers municipaux et communaux en fonctions et les candidats à l'édilité ayant échoué aux élections précédentes ; ceux-ci par ordre de majorité, jusqu'à concurrence d'un nombre égal aux deux tiers des sièges

de conseillers municipaux et communaux ; c) les conseillers généraux et un nombre égal de délégués spéciaux élus par eux.

Une loi établit le nombre des circonscriptions électorales, la manière de déterminer le nombre de sénateurs à élire par chacune, ainsi que le mode d'élection et le nombre des délégués spéciaux.

B) Vingt sénateurs sont élus par le Sénat et la Chambre, réunis en séance commune, au début de chaque législature.

Les sénateurs sub littera A sont élus pour neuf ans, le tiers étant renouvelé tous les trois ans. Les sénateurs sub lit. B conservent leur mandat seulement pendant la durée de la législature correspondante de la Chambre. Les élections pour les sénateurs de la catégorie A s'opèrent au plus tard un mois avant l'expiration de la législature correspondante.

ARTICLE 58. — Ne peuvent être élus sénateurs que les citoyens hellènes âgés de 35 ans révolus et possédant la capacité d'élire. Tout sénateur privé de ces qualités est ipso facto déchu de son mandat. Le Sénat décide en cas de contestation.

Les fonctions de sénateur sont incompatibles avec celles de fonctionnaire public rétribué, de militaire en activité de service et de maire, qui ne peuvent être proclamés candidats s'ils ne se sont pas démis de leurs fonctions avant le jour de la proclamation des candidatures.

Les sénateurs qui accepteraient un des emplois ou une des fonctions susindiqués est déchu ipso facto de son mandat.

Une loi peut étendre à d'autres fonctions l'incompatibilité avec le mandat de sénateur.

Les sénateurs touchent une indemnité égale à celle des députés.

ARTICLE 59. — La même personne ne peut cumuler les fonctions de député et de sénateur.

ARTICLE 60. — Le Sénat se réunit toujours en même temps que la Chambre. Ses sessions ont une durée égale à celles de la Chambre, excepté les cas où le Sénat est constitué en Cour de justice. Il fonctionne alors même en l'absence de la Chambre, mais ne peut exercer que des fonctions judiciaires.

ARTICLE 61. — Le Sénat siège publiquement dans son palais. Toutefois il peut se former en comité secret, à la demande de cinq de ses membres, et sur décision prise à la majorité à huis clos, après quoi il décide si la discussion sur le même sujet doit être reprise en séance publique.

ARTICLE 62. — Sauf les cas prévus par les articles 71 et 90, le Sénat peut être constitué, par décret rendu sur la proposition du Conseil des Ministres, en Cour de justice afin de juger toute personne accusée d'attentat contre la sûreté de l'Etat ou de complot pour le renversement du régime par la force.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi.

Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement.

ARTICLE 63. — Les séances communes des deux Corps sont présidées par le président de la Chambre et le Règlement de la Chambre est appliqué.

ARTICLE 64. — Les articles 36, 40, paragraphe 2, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 52, 53, 54 55 et 56 de la Constitution s'appliquent aussi en ce qui concerne le Sénat les sénateurs et le président du Sénat.

CHAPITRE IV

Du Président de la République

ARTICLE 65. — Le Président de la République est élu pour cinq ans par la Chambre et le Sénat, réunis en séance commune, en présence des trois cinquièmes au moins et à la majorité absolue du nombre total de leurs membres.

Le Président de la République convoque à cet effet les Chambres pendant le dernier trimestre de son mandat, autrement elles se réunissent de droit le vingtième jour avant l'expiration du quinquennat. Si la majorité absolue n'est pas atteinte, il est procédé à un nouveau tour entre les deux candidats qui ont réuni le plus de voix au second ; celui qui réunit la majorité est élu Président.

L'élection de la même personne est interdite pendant deux périodes présidentielles consécutives.

La période présidentielle commence dès que le Président prête serment.

ARTICLE 66. — Si le Président de la République décède, démissionne ou se trouve pour une raison quelconque dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, il est remplacé par le Président du Sénat.

En cas de décès ou de démission, le Président du Sénat, comme remplaçant le Président de la République, doit convoquer sans délai les Chambres, dans les quarante jours qui suivront le

décès ou la démission, pour l'élection du nouveau Président conformément à l'article 65.

Dans le cas où l'incapacité du Président à remplir ses fonctions se prolongerait au delà de deux mois, le Président du Sénat convoque les deux Corps en séance commune, dans laquelle ils décident, à la majorité absolue du nombre total de leurs membres, s'il y a lieu d'élire un nouveau Président. Si dans les cas ci-dessus la Chambre a été dissoute ou est arrivée à la fin de son mandat, la séance commune des deux Corps a lieu après l'élection de la nouvelle Chambre.

Une loi règle ce qui concerne les déplacements du Président de la République et son remplacement.

Le mandat du Président de la République est incompatible avec celui de député ou de sénateur.

ARTICLE 67. — Après son élection, le Président de la République prête, devant l'Assemblée Nationale, le serment suivant : « Je jure au nom de la Trinité sainte, consubstantielle et indivisible, de garder la Constitution Républicaine et les lois, de défendre l'indépendance nationale et l'intégrité de l'Etat Hellénique et de consacrer toutes mes forces à l'accomplissement de mes devoirs, ayant constamment en vue le bien et le progrès du peuple Hellène.

ARTICLE 68. — Le traitement annuel du Président de la République est fixé par une loi.

ARTICLE 69. — Le Président de la République nomme et révoque le Président du Conseil et, sur sa proposition, les autres ministres.

ARTICLE 70. — Aucun acte du Président de la République n'a de force et n'est exécuté s'il n'est contresigné par le ministre compétent, que sa signature suffit à rendre responsable.

En cas de changement complet de cabinet, si son président refuse de contresigner les décrets concernant la révocation de l'ancien et la nomination du nouveau Conseil des Ministres, ces décrets sont signés par le président du nouveau cabinet aussitôt que, nommé par le Président de la République, il a prêté serment.

Le gouvernement est responsable de toute omission commise par le Président de la République dans l'accomplissement de ses obligations constitutionnelles ainsi que de ses déclarations politiques.

ARTICLE 71. — Le Président de la République ne porte aucune responsabilité politique pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Sa responsabilité n'est engagée que s'il

se rend coupable de haute trahison, de violation intentionnelle de la Constitution et des Lois pénales et il est jugé par le Sénat constitué en Cour de justice. La proposition d'accusation et de mise en jugement est soumise à la Chambre. Elle doit être signée par le tiers et adoptée par une majorité des deux tiers du nombre total des députés.

ARTICLE 72. — Le Président de la République convoque auprès de lui le Conseil des Ministres toutes les fois qu'il le juge nécessaire, auquel cas il le préside.

ARTICLE 73. — Le Président de la République promulgue et publie les lois votées par le Pouvoir Législatif dans les deux mois qui suivent le vote. Il promulgue également les décrets nécessaires à l'exécution des lois.

ARTICLE 74. — Le Président de la République peut en outre procéder à la promulgation de décrets législatifs, à la suite d'autorisations spéciales accordées par les Chambres pour le temps de la suspension de leurs travaux, dans les limites qu'elles assignent et sur avis conforme et préalable de commissions spéciales mixtes, composées de députés et de sénateurs. Le nombre total des membres de ces commissions ne peut être inférieur au dixième du nombre total des députés et sénateurs. Les décisions sont prises en présence de la moitié plus un des membres au moins, et à la majorité relative, qui doit en tout cas réunir les deux cinquièmes du nombre total des voix.

Dès la reprise des travaux, les susdits décrets législatifs sont soumis aux Chambres pour la ratification, laquelle s'opère en une seule lecture en principe et par articles. Si, dans les deux mois qui suivront la reprise des travaux de la Chambre et du Sénat, la ratification n'est pas effectuée par les deux Corps ou tout au moins par la Chambre, les décrets législatifs deviennent nuls. Si le Sénat ne statue pas dans ce délai de deux mois, il est considéré comme ayant ratifié les décrets législatifs. S'il les rejette, les dispositions de l'article 29 entrent en jeu, et la vigueur des décrets législatifs en question est prolongée de quatre mois.

En aucun cas le Président de la République ne peut suspendre l'action des lois ni exempter qui que ce soit de leur exécution.

ARTICLE 75. — Le Président de la République convoque une fois par an la Chambre et le Sénat en session ordinaire et en session extraordinaire autant de fois qu'il le juge utile. Il est obligé néanmoins de les convoquer si, dans l'intervalle entre deux sessions, la demande en est faite par la moitié des députés ou des sénateurs. Il proclame par décret l'ouverture et la clôture

re de chaque session et communique avec les Chambres au moyen de messages qui sont transmis par le président du Conseil aux ministres.

ARTICLE 76. — Le Président de la République peut dissoudre la Chambre avant la fin de la législature sur décision conforme du Sénat prise sur sa proposition et à la majorité absolue des suffrages. La discussion sur la proposition doit s'achever et la décision doit intervenir dans les trois jours au plus après sa soumission. Ce délai écoulé sans effet, la proposition est considérée comme étant rejetée.

La dissolution ne peut pas être opérée deux fois pour le même motif.

La Chambre est également dissoute si elle décide elle-même sa dissolution à la majorité absolue des suffrages.

Le décret de dissolution est toujours contresigné par le Conseil des ministres ; il doit comprendre en même temps la convocation des électeurs dans les quarante-cinq jours et celle de la Chambre dans les vingt jours à partir des élections.

ARTICLE 77. — Le Président de la République a le droit de proroger, une fois seulement par session, les travaux des Chambres jusqu'à trente jours au plus, soit en ajournant l'ouverture, soit en suspendant les travaux. La prorogation ne peut se répéter dans la même session sans décision des deux Corps Législatifs.

En cas de changement de gouvernement, la présentation du nouveau Cabinet devant la Chambre conformément à l'article 86 ne peut pas être différée au-delà de quinze jours par suspension des travaux de la session. S'il y a eu auparavant prorogation plus longue, elle est abrégée en conséquence.

ARTICLE 78. — Le Président de la République est le magistrat suprême de l'Etat. Il est à la tête des armées de terre et de mer qu'il ne peut jamais commander, il confère selon la loi les grades dans l'armée et dans la marine, il nomme et révoque selon la loi les fonctionnaires publics sauf les exceptions prévues par les lois.

ARTICLE 79. — Le Président de la République représente internationalement l'Etat, conclut et ratifie les traités de paix et d'alliance, les conventions commerciales et autres avec d'autres Etats et les communique aux Chambres dès que l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent. Les traités de paix, de commerce et toutes conventions entraînant des charges pour les finances de l'Etat ou individuellement pour les Hellènes ou comportant des concessions sur lesquelles, d'après d'autres dispositions de

la Charte, il ne peut être stipulé qu'en vertu d'une loi, n'ont pas de force sans le consentement des Chambres.

En aucun cas les clauses secrètes d'un traité ne peuvent en modifier les clauses publiques.

ARTICLE 80. — Le Président de la République déclare la guerre après approbation préalable des deux Chambres réunies en séance commune. Si la Chambre est dissoute ou est arrivée à l'expiration de son mandat, elle est convoquée spécialement à cet effet.

ARTICLE 81. — Le Président de la République a le droit de gracier, de commuer et réduire les peines prononcées par les tribunaux excepté ce qui concerne les ministres, en outre d'accorder l'amnistie, mais seulement pour crimes politiques sous la responsabilité du Gouvernement.

ARTICLE 82. — Le Président de la République a le droit de décerner les décorations réglementaires en se conformant aux dispositions de la loi y relative.

ARTICLE 83. — Le Président de la République n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont formellement attribués par la Constitution et les lois conformes à la Constitution.

CHAPITRE V

Du Gouvernement et des Ministres

ARTICLE 84. — Le Gouvernement est constitué par le Conseil des Ministres, composé des Ministres sous la présidence du Premier Ministre.

Par décret, à l'initiative du Premier Ministre, un des ministres peut être nommé Vice-Président du Conseil. A son défaut, le Président du Conseil désigne, le cas échéant, un des ministres comme son remplaçant provisoire.

ARTICLE 85. — Tous les Ministres sont solidairement responsables de la politique générale du Gouvernement et chacun d'eux, l'est individuellement des actes de son ressort.

ARTICLE 86. — Le Gouvernement doit jouir de la confiance de la Chambre.

La Chambre peut, par vote, retirer sa confiance au Gouvernement dans son ensemble ou à l'un de ses membres.

Cette décision de défiance peut être prise sur la proposition de vingt députés au moins et si elle réunit pour elle les deux cinquièmes au moins du nombre total des suffrages.

La discussion sur une motion de défiance doit être close dans quatorze jours au plus tard à partir de la soumission.

Le vote sur la motion de défiance peut être renvoyé, après la clôture de la discussion, au jour suivant, si la demande en est faite par le cinquième du nombre total des députés. Tout autre ajournement exige une décision de la Chambre.

En cas d'acceptation de la proposition de défiance, le Ministre qu'elle visait doit se démettre. De même le Président du Gouvernement et le Cabinet tout entier si la motion était dirigée contre eux, sauf s'il est immédiatement fait usage du droit conféré au Président de la République par l'article 76 et si la proposition soumise au Sénat sur la dissolution de la Chambre est adoptée.

Le Cabinet doit, dès sa constitution et peut, en toute autre occasion, demander un vote de confiance de la Chambre, auquel cas sont appliquées les dispositions ci-haut.

Si, au moment de la constitution du Cabinet, les travaux de la Chambre sont suspendus, celle-ci est appelée dans les quinze jours à exprimer son opinion sur le Gouvernement.

Tant qu'une proposition de dissolution de la Chambre est pendante devant le Sénat, la Chambre ne peut statuer sur une motion de confiance ou de défiance au Gouvernement.

ARTICLE 87. — Les ministres ont libre entrée aux séances de la Chambre, du Sénat et des commissions parlementaires, excepté les commissions d'enquête. Ils sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent mais ne peuvent voter que s'ils sont membres de ces Corps. La Chambre, le Sénat et leurs commissions peuvent exiger la présence des ministres.

ARTICLE 88. — Une loi spéciale peut déterminer l'institution des Sous-Secrétaires d'Etat qui peuvent être aussi membres du Conseil des Ministres. Les dispositions de l'article 87 sont appliquées aux Sous-Secrétaires d'Etat.

ARTICLE 89. — L'incompatibilité établie par l'article 39 avec le mandat de député s'applique également aux fonctions de ministre et Sous-Secrétaire d'Etat.

ARTICLE 90. — Un ordre du Président de la République, verbal ou écrit, ne dégage pas la responsabilité des ministres. La Chambre seule a le droit de mettre en accusation les ministres, conformément à la loi sur la responsabilité ministérielle, pour infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions, devant le Sénat constitué en Cour de justice, suivant la procédure que fixera une loi spéciale. Le Président de la République ne peut faire grâce à un ministre condamné suivant les dispositions ci-haut qu'avec le consentement de la Chambre.

CHAPITRE VI

Du Pouvoir Judiciaire

ARTICLE 91. — La justice est rendue par des juges nommés suivant une loi qui détermine aussi leurs aptitudes.

Une loi peut confier à des autorités exerçant des fonctions policières le jugement de contraventions de police qui sont punies d'amende. Leurs jugements sont sujets à appel devant l'autorité judiciaire. L'appel a toujours effet suspensif.

ARTICLE 92. — Les conseillers à la Cour de Cassation, les conseillers à la Cour d'appel, les juges au Tribunal sont inamovibles. Les procureurs, substitut, juges de paix, les juges spéciaux aux Tribunaux de police, les greffiers et sous-greffiers aux Tribunaux et au Parquet, les notaires et conservateurs des hypothèques son titularisés en tant que les services afférents existent.

Les fonctionnaires judiciaires jouissant de l'inamovibilité ou titularisés ne peuvent être révoqués que par arrêt de justice, soit à la suite d'une condamnation pénale, soit à la suite de manquements d'ordre disciplinaire, de maladie ou d'insuffisance, constatés selon les termes de la loi et en observant la disposition de l'article 95. Les membres de la Cour de Cassation, les présidents et conseillers à la Cour d'appel quittent obligatoirement le service dès qu'ils ont accompli leur soixante-dixième année, les autres fonctionnaires judiciaires retribués à soixante-cinq ans révolus.

Les conservateurs des hypothèques et les notaires quittent le service dès qu'ils ont accompli leur soixante-dixième année.

Les fonctionnaires judiciaires susnommés, sauf les non rétribués qui sont déplacés seulement à leur demande, ne peuvent être déplacés sans leur consentement, pendant trois ans les juges et procureurs au Tribunal de première instance et au-dessus, pendant deux ans les subalternes.

Durant ces trois ou deux ans le déplacement n'est autorisé que si des circonstances se produisent entravant l'exercice des fonctions du fonctionnaire qui doit être déplacé et il s'opère suivant les formalités prescrites par la loi.

L'inamovibilité ne comprend pas le détachement, suivant les termes de la loi, à des travaux judiciaires pour nécessités de service.

ARTICLE 93. — L'avancement et le déplacement des fonctionnaires inamovibles ou titularisés, excepté les sous-greffiers, s'opère par décret, sur la base d'un avis conforme d'un Conseil

judiciaire composé de conseillers à la Cour de Cassation, de présidents et conseillers à la Cour d'Appel, dans les formes prescrites par la loi, ou de la Cour de Cassation siégeant en Conseil toutes Chambres réunies.

Le président de la Cour de Cassation préside le Conseil qui ne peut comprendre d'autres membres permanents. Un fonctionnaire supérieur du ministère de la Justice participe au Conseil en qualité de rapporteur sans suffrage.

L'avancement au poste de premier président, second président et procureur à la Cour de Cassation ne rentre pas dans ces dispositions.

L'avancement comprend le placement du fonctionnaire qui le reçoit selon son nouveau grade.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la Constitution, les déplacements de juges de paix, juges au Tribunal de police et greffiers de Justices de paix et Tribunaux de police dans le ressort de chaque Cour d'Appel peuvent être déferés par loi à la Cour d'Appel, siégeant en Conseil toutes Chambres réunies. La compétence du Conseil judiciaire à la Cour de Cassation est maintenue pour les déplacements qui s'étendent du ressort d'une Cour d'Appel au ressort d'une autre.

ARTICLE 94. — Des commissions judiciaires et des tribunaux d'exception ne peuvent être institués sous aucune désignation.

Une loi spéciale règlera, en cas de guerre ou de mobilisation générale par suite de complications extérieures, la suspension provisoire, en totalité ou en partie, des dispositions des articles 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 et 97 ainsi que les modalités pour la proclamation de l'état de siège et la constitution et le fonctionnement de tribunaux d'exception.

Cette loi ne peut pas être modifiée pendant la durée des travaux de la Chambre qui sera convoquée pour l'appliquer. Elle entre en application, en totalité ou en partie, sur toute l'étendue ou sur une partie du territoire par décret rendu avec l'autorisation de la Chambre et du Sénat. En cas de désaccord entre les deux Corps législatifs, ceux-ci se réunissent et statuent en séance commune.

En l'absence des Chambres la loi peut être mise en application, même sans autorisation, par décret contresigné par tout le Conseil des Ministres. Le même décret, sous peine de nullité, convoque les Chambres dans les cinq jours, même si la Chambre est arrivée à l'expiration de son mandat ou si elle a été dissoute; elles décident, par acte spécial, le maintien ou la levée des dis-

positions du décret. L'immunité parlementaire d'après l'article 54 commence à partir de la promulgation du décret en question.

La vigueur des susdits décrets cesse, en cas de guerre, dès que la guerre aura pris fin, en cas de mobilisation et ipso facto deux mois après leur promulgation, si elle n'a pas été prolongée dans l'intervalle par une nouvelle autorisation des Chambres.

En aucun cas les délits commis avant la promulgation du décret mettant en application la loi martiale ne peuvent être renvoyés à la connaissance des tribunaux d'exception qui sont institués.

ARTICLE 95. — Les audiences des tribunaux sont publiques, excepté si la publicité est contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public, mais dans ce cas les tribunaux doivent rendre une décision à ce sujet.

ARTICLE 96. — Tout jugement doit être motivé et rendu en audience publique.

ARTICLE 97. — Au jury sont déférés les crimes, crimes politiques et délits de presse quand ils ne touchent pas à la vie privée, excepté les délits de presse contre les fonctionnaires judiciaires à partir du grade du juge de paix et au-dessus, qui sont toujours jugés par le jury, à la compétence duquel d'autres délits aussi peuvent être déférés par la loi.

Sont en outre jugés par le jury les délits commis par des fonctionnaires militaires, officiers de justice et de police en général et fonctionnaires de l'administration dans l'exercice de leurs fonctions et lésant les droits des citoyens placés sous la protection des articles 9 à 18 de la Constitution. L'accusation privée peut être aussi exercée dans les conditions déterminées par la loi.

Les crimes soumis par des lois spéciales à la compétence des Cours d'Appel, continueront à être jugés par ces tribunaux tant qu'une loi ne les aura pas ramenés dans la juridiction du jury.

Des lois spéciales règlent les questions relatives aux Conseils de guerre, Cours navales et Tribunaux de prises.

Il est interdit aux juges d'accepter une autre fonction rétribuée.

CHAPITRE VII

De la Justice Administrative

ARTICLE 99. — Au Conseil d'Etat ressortissent :

a) Le jugement des affaires de contentieux administratif qui lui sont soumises suivant les lois ; b) l'annulation, sur demande,

des actes, d'autorités administratives commis par abus d'autorité ou en infraction des lois, d'après la procédure réglée plus spécialement par une loi ; c) la juridiction disciplinaire suprême sur les fonctionnaires titularisés de l'administration d'après les dispositions des lois afférentes.

A tous ces cas s'appliquent les dispositions de l'article 95 de la Constitution.

ARTICLE 100. — Le nombre des conseillers d'Etat est fixé par une loi mais ne peut pas dépasser vingt-et-un.

ARTICLE 101. — Les conseillers d'Etat sont nommés par décret rendu sur proposition du Conseil des Ministres, et après avis du Conseil d'Etat. Ils sont inamovibles, leur inamovibilité étant protégée par les dispositions de l'article 92 et plus spécialement par les dispositions relatives aux membres de la Cour de Cassation.

Les fonctions de conseillers d'Etat sont incompatibles avec toutes autres fonctions publiques, municipales ou ecclésiastiques, sauf celles de professeur à la Faculté de droit de l'Université, de professeur de droit ou de sciences économiques à des Ecoles supérieures assimilées.

Une loi spéciale règle les aptitudes des conseillers d'Etat, les conditions de leur retraite pendant la durée de leur service et tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

ARTICLE 102. — Les affaires de contentieux administratif continuent à ressortir pour le présent aux tribunaux ordinaires, qui les jugent par extraction du rôle, excepté celles pour lesquelles des lois spéciales instituent des tribunaux administratifs où sont observées les dispositions de l'article 95 de la Constitution. Jusqu'à la promulgation de lois spéciales les lois existantes sur la juridiction administrative restent en vigueur. Une loi peut déférer au Conseil d'Etat des affaires de contentieux administratif même au premier degré.

Les pourvois en cassation contre les arrêts des tribunaux administratifs sont soumis à la compétence du Conseil d'Etat depuis le moment où il commence à fonctionner.

La levée de conflits a) entre autorités administratives et judiciaires, b) entre le Conseil d'Etat et les autorités administratives, c) entre tribunaux administratifs et ordinaires est jugée par la Cour de Cassation jusqu'à l'institution, par loi spéciale, d'un tribunal mixte à cet effet, comprenant un nombre égal de conseillers à la Cour de Cassation et de conseillers ordinaires d'Etat

sous la présidence du ministre de la Justice ou de son remplaçant légal.

CHAPITRE VIII

De la Cour des Comptes

ARTICLE 103. — Les conseillers et les conseillers suppléants à la Cour des Comptes de même que le Procureur général de la République sont inamovibles. Ils quittent obligatoirement le service aussitôt qu'ils ont accompli leur soixante-dixième année.

CHAPITRE IX

Autonomie administrative et Décentralisation

ARTICLE 104. — L'Etat est divisé en circonscriptions dans lesquelles les citoyens administrent directement les affaires locales.

La communauté constitue indispensablement l'échelon inférieur de ces organismes d'autonomie administrative locale, qui doivent être à deux degrés au moins, indépendamment des dèmes (communes) et des groupes de communautés.

Dans les susdits organismes le droit de statuer sur des questions se rapportant à la sphère de l'autonomie administrative locale appartient indispensablement soit à des organes élus désignés par le suffrage universel, soit directement à l'ensemble des citoyens qui ressortissent à chacun d'entre eux.

L'Etat exerce, dans les formes déterminées par la loi, seulement une surveillance suprême sur les organismes d'autonomie administrative régionale, qui ne doit pas empêcher leur initiative ni leur liberté d'action.

L'Etat peut fournir un concours financier aux organismes d'autonomie administrative locale.

ARTICLE 105. — L'administration de l'Etat est organisée d'après un système décentralisateur, de façon à ce que le pouvoir de l'Etat soit accessible le plus largement possible aux citoyens et que les questions concernant l'administration soient résolues au plus tôt et sur la base d'une conception plus immé-

diates des conditions qui les concernent. Les services centraux ne doivent avoir que la direction et la surveillance suprêmes.

CHAPITRE X

Dispositions générales

ARTICLE 106. — Nulle cession, nulle acquisition, nul échange de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

Une armée étrangère ne peut être admise dans l'Etat hellénique, ni séjourner sur le territoire grec, ni le traverser qu'en vertu d'une loi.

ARTICLE 107. — Les aptitudes des fonctionnaires de l'administration en général sont déterminées par une loi. Dès que le Conseil d'Etat commencera à fonctionner, ces employés de l'Etat seront titularisés depuis le moment de leur nomination définitive, en tant qu'existent les emplois afférents. Sauf les cas prévus de révocation en vertu d'un arrêt de justice, ils ne peuvent être révoqués ou rétrogradés qu'en vertu d'une décision spéciale du Conseil constitué suivant la loi et composé, pour les deux tiers au moins, de fonctionnaires titularisés. Contre cette décision le recours au Conseil d'Etat est permis selon les définitions d'une loi spéciale.

Les dispositions ci-dessus s'appliquent aux employés des Chambres, lesquels ressortissent, pour la révocation et la rétrogradation, à un Conseil composé de dix députés ou sénateurs tirés au sort par le président du Corps législatif compétent au début de chaque législature.

Des aptitudes et de la titularisation peuvent être exceptés par loi les ministres et agents diplomatiques, gouverneurs généraux, secrétaires et directeurs généraux aux ministères, les préfets, le procureur du gouvernement près le Saint-Synode ainsi que les directeurs des bureaux des présidents des Chambres.

ARTICLE 108. — La prise à partie contre les membres de la Cour de Cassation, membres inamovibles de la Cour des Comptes et conseillers d'Etat est jugée par un tribunal de cinq membres, constitué, selon les termes de la loi, par voie de tirage au sort parmi les membres du Conseil disciplinaire suprême et les professeurs à la Faculté de droit, à raison d'un membre par Corps. De ce tribunal relève toute procédure préparatoire. Aucune autre autorisation n'est exigée.

Au même tribunal peuvent être renvoyées par loi les prises à partie contre les juges au Tribunal de première instance, les conseillers à la Cour d'Appel et les procureurs.

ARTICLE 109. — Le pouvoir disciplinaire sur les membres de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat est en outre exercé par un Conseil composé de deux membres de chacun de ces Corps et deux professeurs à la Faculté de droit, tous désignés par voie de tirage au sort, sous la présidence du ministre de la Justice. Sont récusés chaque fois les membres du Conseil appartenant au Corps sur l'action duquel, pour la totalité ou partie de ses membres, le Conseil est appelé à statuer.

ARTICLE 110. — L'action des membres de la Cour de Cassation, du Conseil judiciaire suprême et des Conseils centraux des ministères, sauf ceux de la Guerre et de la Marine, dans les décisions qui concernent les mutations et l'avancement des fonctionnaires ou l'exercice du pouvoir disciplinaire est en outre soumise au contrôle spécial et direct des Chambres suivant les dispositions ci-dessous.

Dans le cas où une commission d'enquête de la Chambre, nommée suivant l'article 53, constatera qu'il y a indice sérieux qu'un membre des susdits Conseils a agi partialement dans la prise d'une décision relative à une des catégories susindiquées, il sera constitué, sous la présidence du président du Sénat, un Conseil de vingt membres, tirés au sort parmi les sénateurs, en séance du Sénat. Ce Conseil, qui possède les droits d'interrogation des commissions parlementaires d'enquête, examine l'affaire et, dans le cas où il trouve les accusations fondées, il peut, par décision motivée et prise à la majorité des voix, infliger au fonctionnaire coupable de manquement à ses devoirs une peine disciplinaire quelconque, y compris la révocation définitive, qui est obligatoirement exécutoire.

La nomination d'une commission d'enquête de la Chambre à cette fin ne peut avoir lieu passé un an après le manquement.

L'exercice de ce contrôle ne limite pas la responsabilité du ministre ni le contrôle normal exercé par les Chambres. De même il n'abolit pas la juridiction du Conseil d'Etat, du Conseil disciplinaire selon l'article 109 ou de tout autre Conseil similaire.

CHAPITRE XI

Dispositions transitoires

ARTICLE 111. — Le Conseil d'Etat doit être institué dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la Charte.

Lors de la première constitution du Corps, la nomination des conseillers d'Etat s'opérera de la manière suivante :

Une commission comprenant : 1) les présidents de la Chambre et du Sénat ou le président de l'Assemblée Nationale, 2) le président, second président et procureur à la Cour de Cassation, 3) le président de la Cour des Comptes et un de ses vices-présidents désigné par le Conseil des Ministres, 4) trois professeurs à la Faculté de droit de l'Université désignés par la Faculté compétente, et présidée par le président de la Chambre ou de l'Assemblée Nationale proposera, parmi les personnes possédant les aptitudes requises par la loi, celles qui, à son avis, sont les mieux qualifiées pour occuper les postes, fixés par la loi, de conseillers d'Etat. Les personnes ainsi proposées sont nommées par décret rendu à l'initiative du Conseil des Ministres, qui a toutefois le droit de remplacer dix au plus des personnes que proposera la commission par autant d'autres, possédant les aptitudes légales, qu'il jugerait mieux qualifiées.

ARTICLE 112. — Pendant sept ans à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution pourront être, par loi, déferés aux Conseils de guerre ou à des tribunaux spéciaux des délits visant le renversement du régime ou sa désapprobation ou sa diffamation ou portant atteinte à l'autorité des actes constitutifs du régime républicain.

En outre exceptionnellement, pendant un an à partir de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, les délits déferés, ou qui seront déferés durant cette année par lois spéciales ou décrets législatifs à des tribunaux spéciaux ou aux Conseils de guerre, seront jugés par ces tribunaux, sauf si cette juridiction exceptionnelle est abolie par loi avant l'expiration de l'année.

ARTICLE 113. — La décision de la Révolution en date du 14 février 1923 sur l'établissement de cultivateurs sans terre et de réfugiés est maintenue en vigueur pendant sept nouvelles années.

ARTICLE 114. — La disposition du paragraphe 4 de l'article 92 de la Constitution d'après laquelle les fonctionnaires judiciaires

rétribués ne peuvent être déplacés pendant trois ou deux ans, entre en application six mois après la mise en vigueur de la Constitution.

CHAPITRE XII

De la vigueur de la Charte et de sa modification

ARTICLE 115. — Jamais la forme républicaine du régime ne peut devenir l'objet d'une revision de la Constitution. Pour le reste, une révision des dispositions de la Charte peut avoir lieu, cinq ans après sa mise en vigueur, de la manière suivante.

La proposition de revision, comprenant des dispositions déterminées de la Constitution, peut être soumise soit à la Chambre soit au Sénat et doit en premier lieu être adoptée par les deux Corps Législatifs à la majorité absolue des suffrages. Après cela, au bout de trois mois, elle doit être adoptée en commun par les deux Corps Législatifs, réunis à cet effet en Assemblée Nationale, à la majorité des trois cinquièmes au moins du nombre total de ses membres.

L'Assemblée Nationale est présidée par le président de la Chambre.

Les dispositions revisées entrent en vigueur aussitôt qu'elles sont publiées par le JOURNAL DU GOUVERNEMENT.

L'Assemblée Nationale peut soumettre à un plébiscite sa décision sur la revision. Dans ce cas, les dispositions revisées entrent en vigueur si elles sont approuvées par le peuple.

ARTICLE 116. — La garde de la constitution est confiée au patriotisme des Hellènes.

ARTICLE 117. — La présente Constitution signée du Président de la République et du Conseil des Ministres, entre en vigueur dès sa publication par le JOURNAL DU GOUVERNEMENT.

Les dispositions de la présente Constitution établies par adjonction, correction ou radiation conformément au procès-verbal du Conseil des Ministres ainsi que le texte entier de la présente Constitution seront soumis au vote de l'Assemblée Nationale et pour ratification définitive, conformément aussi aux dispositions du décret voté le 1^{er} juillet 1925 par la IV^e Assemblée Constituante siégeant à Athènes.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

- ANGUELOPOULOS. — *Traité de droit administratif*, Athènes 1885-1892.
- ANDREADES. — *La législation ouvrière de la Grèce*, Genève 1922.
- BENTHAM. — *Tactique des Assemblées législatives*, Paris 1822.
- BLAQUIÈRES. — *Histoire de la Révolution actuelle de la Grèce*, Paris 1825.
- CAMPANAKI. — *De l'établissement d'une Chambre haute en Grèce*, Thèse Paris 1911.
- CARREL. — *Histoire de la Grèce moderne*, Paris 1829.
- CHARBONNIER. — *Organisation électorale*, Paris 1883.
- COUCLELIS. — *Les régimes gouvernementaux de la Grèce*, Thèse Paris 1921.
- DARESTE. — *Les Constitutions modernes*, Paris 1910.
- DEMOMBYNES. — *Les Constitutions européennes*, Paris 1881.
- DRAGOUMIS. — *Souvenirs historiques*, Athènes 1879.
- DUFAU, DUVERGIER et GUADET. — *Collection des Constitutions*, Paris 1830.
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, Paris 1923.
- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1921.
- FINLAY. — *A history of Greece from its conquest by the Romans to present time*, Oxford 1877.

GOBINEAU. — *Deux études sur la Grèce moderne : Capodistrias-le Royaume des Hellènes*, Paris 1905.

ISAMBERT. — *L'indépendance de la Grèce et l'Europe*, Thèse Paris 1900.

LYCOUDIS. — *Code électoral*, Athènes 1889.

MÉTAXAS. — *Souvenirs de la guerre de l'Indépendance*, Paris 1887.

MOREAU & DELPECH. — *Les règlements des assemblées législatives*, Paris 1907.

MOREAU. — *Le nouveau règlement de la Chambre hellénique* (dans la *Revue de droit public*, 1910).

PAPARIGOPOULO. — *Histoire de la civilisation hellénique*, Paris 1878.

Histoire de la nation grecque, Athènes 1888.

PHILARETOS. — *Xénocratie et royauté en Grèce (1821-1897)*, Athènes 1897.

POUQUEVILLE. — *Histoire de la régénération de la Grèce*, Paris 1824.

PROCÈS-VERBAUX des délibérations de la IV^e Assemblée Nationale des Hellènes, Athènes 1924-1925.

PROCÈS-VERBAUX de la Commission Constitutionnelle, Athènes 1924.

PROCÈS-VERBAUX de la Commission Constitutionnelle instituée par résolution de l'Assemblée Nationale le 30 juin 1925, Athènes 1925.

RALLI. — *Codes grecs*, Athènes 1874.

RAYBAUD. — *Mémoires sur la Grèce*, Paris 1824.

SARIPOLOS (N.-J.). — *Traité de droit constitutionnel*, 1^{re} édition, Athènes 1851 — et 2^e édition, Athènes 1874.

SARIPOLOS (N.-N.). — *La première Assemblée Nationale et la Constitution d'Epidaure*, Athènes 1874.
Droit constitutionnel grec, Athènes 1912.

SGOUTA. — *La Constitution de 1844* (Dans la *Revue de droit français et étranger*, Paris, 1844).

TSOUDEROS. — *Le relèvement économique de la Grèce.*
Paris 1919.

VILLEY. — *Législation électorale comparée*, Paris 1900.

ANNUAIRE DE LA LEGISLATION ETRANGERE.

BULLETIN DE LA SOCIÉTÉ DE LEGISLATION COMPARÉE.

REVUE DE DROIT PUBLIC.

REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE.

Vu :

LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE

GILBERT GIBEL.

Vu :

LE DOYEN,

BARTHELEMY.

Vu

et permis d'imprimer

LE RECTEUR

DE L'ACADÉMIE DE PARIS

CHARLETY.

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

CHAPITRE 1^{er} : LES CONSTITUTIONS DE LA GRECE

1 Les gouvernements particuliers des années 1821 et 1822	8
2 La Constitution d'Epidaure	9
3 La Constitution d'Astros	10
4 La Constitution de Trézène	12
5 La Constitution de 1844	12
6 La Constitution de 1864	13

PREMIERE PARTIE : LE PARLEMENT

CHAPITRE II : DUALITÉ DU PARLEMENT

7 L'unité et la dualité des Chambres en Grèce	15
8 Utilité du système bicaméral	18
9 Problèmes que soulève l'existence de deux Chambres	20

CHAPITRE III : COMPOSITION DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

10 Electorat	23
11 Eligibilité	24
12 Inéligibilités	26
13 Incompatibilités	29
14 Circonscriptions électorales	31
15 Nombre de députés	32
16 Opérations électorales	35
17 Contrôle judiciaire des élections	37
18 Durée du mandat	38
19 Mode de renouvellement	39

CHAPITRE IV : COMPOSITION DU SENAT

20 Le Sénat de la Constitution de 1844	40
21 Le Sénat préconisé par N.-J. Saripolos en 1864	42

22	Le projet de M. Papanastasiou (1924)	44
23	Le projet de la Commission constitutionnelle	45
25	Circonscriptions électorales	48
26	Composition du collège électoral	48
27	Durée du mandat et mode de renouvellement	50
28	Éligibilité	51
29	Inéligibilités et incompatibilités	51
30	Principes qui se dégagent de l'ensemble de ces règles... .	52

CHAPITRE V : ORGANISATION DU PARLEMENT.

Section I.

31	Vérification des élections	55
32	Serment politique	59
33	Election du bureau	59
34	Attributions du bureau	60
35	Règlement des Chambres	61
36	Sessions des Chambres	62
37	Siège des Chambres	63
38	Publicité des séances et comités secrets	63
39	Du quorum	64
40	De la majorité	64
41	Les grandes commissions permanentes	65
42	Les commissions d'enquête	67
43	La commission des affaires étrangères	68
44	Les commissions mixtes spéciales	69

Section II.

45	Interdiction du mandat impératif	69
46	Irresponsabilité politique des membres du Parlement . .	70
47	Inviolabilité judiciaire des membres du Parlement . .	71
48	Indemnités législatives	73

CHAPITRE VI : ATTRIBUTIONS DU PARLEMENT

Section I.

49	Initiative des lois	77
50	Formes de dépôt des projets et propositions de loi . .	78
51	Examen préalable par les commissions	79
52	Discussion et vote des lois	79
53	Procédure d'urgence	80
54	Droit d'amendement	80
55	Elaboration des codes	81
56	Rapports des Chambres entre elles	83

Section II.

57 Les attributions financières des Chambres	86
58 Annualité du budget.. . . .	86
59 Universalité du budget.. . . .	87
60 Droit d'initiative et droit d'amendement.. . . .	87
61 Discussion du budget.. . . .	89
62 Principe de la spécialité budgétaire.. . . .	90
63 Procédure du vote du budget.. . . .	90
64 Pouvoirs respectifs des Chambres en matière budgétaire.	91
65 La loi des comptes.. . . .	91
66 Conclusion d'emprunts et allocation de crédits spéciaux.	92
67 Les lois d'impôt.. . . .	93

Section III.

68 Développement des attributions politiques du Parlement.	94
69 Droit de question.. . . .	95
70 Droit d'interpellation.. . . .	96
71 Motions directes de défiance.. . . .	96
72 Communication de pièces et documents.. . . .	97
73 Droit d'enquête.. . . .	97
74 Sanction des attributions politiques des Chambres.. . .	97

Section IV.

75 Attributions judiciaires des premières assemblées législatives.. . . .	98
76 Le système de la Constitution de 1844.. . . .	49
77 La Constitution de 1864 et la loi sur la responsabilité pénale des ministres.. . . .	99
78 Système actuel.. . . .	100

DEUXIÈME PARTIE : LE GOUVERNEMENT**CHAPITRE VII : LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE**

79 Election du Président de la République.. . . .	103
80 Cas d'expiration régulière des pouvoirs présidentiels..	103
81 Clause de non-réélection.. . . .	104
82 Serment politique.. . . .	104
83 Cas de vacance accidentelle de la présidence.. . . .	105
84 Attributions du Président de la République.. . . .	106
85 Nomination et révocation des ministres.. . . .	107

87	Le commandement des forces armées.. . . .	109
88	Droit de grâce et d'amnistie.. . . .	109
89	Promulgation des lois.. . . .	110
90	Publication des lois.. . . .	112
91	Pouvoir réglementaire du chef de l'Etat.. . . .	113
92	Droit de convocation et d'ajournement des Chambres..	116
93	Droit de dissolution de la Chambre des députés.. . . .	118
94	Self-dissolution de la Chambre des députés.. . . .	119
95	Attributions diplomatiques du Président.. . . .	120
96	Irresponsabilité du chef de l'Etat.. . . .	122

CHAPITRE VIII : LES MINISTRES

97	Des qualités requises pour être ministre.. . . .	123
98	Incompatibilités.. . . .	124
99	Nombre de ministres.. . . .	124
100	Le Conseil des ministres ; ses attributions.. . . .	125
101	Responsabilité politique.. . . .	127
102	Responsabilité pénale.. . . .	129
103	Responsabilité civile.. . . .	133

CONCLUSION.. . . .	134
--------------------	-----

ANNEXE : Texte de la Constitution Hellénique du 29 septembre 1925.. . . .	136
--	-----



Imprimerie « LES PRESSES MODERNES »
45, Rue de Maubeuge — PARIS
Ateliers à Troyes (Aube)

